



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 29

Tomo II

Septiembre de 2023

Pleno (2) y Primera Sala 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 29

Tomo II

Septiembre de 2023

Pleno (2)
y Primera Sala

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. José Zamora Grant
*Encargado del Despacho
de la Dirección General*

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

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

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

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

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



Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO.

III. SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESE PODER.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA JEFA-TURA DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, O SU SUPLENTE, TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE DICHO ENTE.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA JEFA-TURA DE LA UNIDAD JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DE MARINA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESE ENTE.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRE-TARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA TIENE LA REPRESENTA-CIÓN LEGAL DE ÉSTA.



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

IX. PRUEBA. CARGA DE ÉSTA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL HECHO DE QUE EL DECRETO IMPUGNADO SE TRATE DE UNA NORMA GENERAL O DE UN ACTO DE INSTRUCCIÓN ES INCONDUCTENTE PARA ANALIZAR SU EXISTENCIA.

XI. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA FUNCIÓN DEL ESTADO A CARGO DE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.

XII. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA FUNCIÓN DEL ESTADO COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD CIVIL.

XIII. SEGURIDAD PÚBLICA. LE CORRESPONDE AL CONGRESO DE LA UNIÓN CREAR NORMAS GENERALES, ABSTRACTAS E IMPERSONALES QUE REGULEN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.

XIV. PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS FUNCIONES PROMULGATORIA, MERAMENTE EJECUTIVA Y REGLAMENTARIA, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XV. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. SU NATURALEZA JURÍDICA.

XVI. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. NO ES ELEGIDA LIBREMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, AL SER FACULTAD EXCLUSIVA DEL SENADO ANALIZARLA Y APROBARLA.

XVII. SEGURIDAD PÚBLICA. IMPLICA LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, COMO EMISOR DE LAS LEYES QUE RIJAN LAS INSTITUCIONES RELATIVAS, ADEMÁS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, COMO EJECUTORA DEL MANDATO LEGAL.



XVIII. SEGURIDAD PÚBLICA. EN ESTA MATERIA SE CONSTRUYE UN DIÁLOGO POLÍTICO CONSTANTE ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

XIX. SEGURIDAD PÚBLICA. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL RELATIVA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 16 DE MAYO DE 2019.

XX. SEGURIDAD PÚBLICA. CONSIDERACIONES SOBRE DICHA MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024.

XXI. GUARDIA NACIONAL. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019, QUE DIO ORIGEN A LA CONFORMACIÓN DE AQUÉLLA.

XXII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. CONFORME A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, LA PARTICIPACIÓN DE AQUÉLLA ES INDISPENSABLE EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES POLICIALES CIVILES.

XXIII. SEGURIDAD PÚBLICA. CONFORME A LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, LA PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN TAREAS RELATIVAS ES UNA CUESTIÓN EXCEPCIONAL, SIN TENER VOCACIÓN DE PERMANENCIA.

XXIV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO QUEDÓ SIN EFECTOS CON MOTIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2022, AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019.

XXV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE



MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, SE EMITIÓ CON BASE EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL.

XXVI. EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL).

XXVII. SEGURIDAD NACIONAL. EN SU VERTIENTE DE SEGURIDAD INTERIOR, CONSTITUYE UNA FACULTAD EXCLUSIVA FEDERAL, NO CONCURRENTE, ANTE LO CUAL, EN ELLA NO ES FACTIBLE DISTRIBUIR VÁLIDAMENTE FUNCIONES ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.

XXVIII. SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES PROPIAS DE DICHA MATERIA DEBE SER EXCEPCIONAL Y TEMPORAL, POR LO QUE SU INTERVENCIÓN PERMANENTEMENTE RESULTA INVÁLIDA.

XXIX. SEGURIDAD PÚBLICA. PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS RELATIVAS.

XXX. SEGURIDAD PÚBLICA. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN TORNO A LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS PROPIAS DE DICHA MATERIA.

XXXI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS DERECHOS HUMANOS SON PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN DICHO MEDIO DE IMPUGNACIÓN, CUANDO SE RELACIONEN CON VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y A LA CLÁUSULA FEDERAL.

XXXII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA



Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, ES UNA NORMA GENERAL.

XXXIII. NORMA GENERAL. PARA DETERMINAR QUE SE ESTÁ FRENTE A UN ACTO JURÍDICO DE ESTA NATURALEZA, NO ES RELEVANTE SU DENOMINACIÓN SINO SUS CARACTERÍSTICAS FORMALES Y SUS ELEMENTOS MATERIALES DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN E IMPERSONALIDAD.

XXXIV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, ACATÓ LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019.

XXXV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, PERMITE QUE ESA ACTIVIDAD SE DESARROLLE EN UN ESTADO DE LEGALIDAD.

XXXVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CONSTITUYE UN LÍMITE PARA QUE EL EJECUTIVO FEDERAL ESTABLEZCA LOS ALCANCES Y LAS MODALIDADES EN EL EJERCICIO DE ESTA FACULTAD, ATRIBUIDA DE FORMA EXTRAORDINARIA Y TEMPORAL.

XXXVII. SEGURIDAD PÚBLICA. CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019, EL CONSTITUYENTE OTORGÓ AL EJECUTIVO FEDERAL LA FACULTAD DE DISPONER DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA DESEMPEÑAR TAREAS PROPIAS DE ESA MATERIA DE FORMA EXCEP-



CIONAL, DENTRO DE UN PLAZO DE CINCO AÑOS MIENTRAS LA GUARDIA NACIONAL DESARROLLA SU ESTRUCTURA, CAPACIDADES E IMPLANTACIÓN TERRITORIAL, SIN RESERVAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN LA FACULTAD DE LEGISLAR AL RESPECTO.

XXXVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, DERIVA DE UNA FACULTAD POTESTATIVA OTORGADA POR EL CONSTITUYENTE AL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

XXXIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO DEPENDE DE LA EMISIÓN DE UNA NORMA GENERAL PARA SU IMPLEMENTACIÓN O EJECUCIÓN.

XL. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN RELACIÓN CON EL DIVERSO DE RESERVA DE LEY.

XLI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO CONLLEVA UNA RESTRICCIÓN A DERECHOS HUMANOS QUE DEBA CONTENERSE EN UNA LEY.

XLII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINA-



DA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO SE ENCUENTRA INDEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO.

XLIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO DESBORDA EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019.

XLIV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y LA LEY NACIONAL DE REGISTRO DE DETENCIONES, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 27 DE MAYO DE 2019, RETRATAN LA VOLUNTAD LEGISLATIVA DE INCORPORAR A LAS FUERZAS MILITARES EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA.

XLV. GUARDIA NACIONAL. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019 TUVO COMO OBJETIVOS LA CREACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ESA INSTITUCIÓN CIVIL, ASÍ COMO EL ACOMPAÑAMIENTO DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA MIENTRAS SE DABA ESA CONSTRUCCIÓN.

XLVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, PERSIGUE UN OBJETIVO ESPECÍFICO.

XLVII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, DELIMITA A UN PLAZO FIJO DICHA INTERVENCIÓN MILITAR.



XLVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. LINEAMIENTOS A PARTIR DE LOS CUALES PUEDEN PARTICIPAR EN LABORES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA.

XLIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, RESPETA LA EXCEPCIONALIDAD DE ESA INTERVENCIÓN MILITAR.

L. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CUMPLE EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE UNA PARTICIPACIÓN MILITAR SUBORDINADA.

LI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CUMPLE EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE UNA INTERVENCIÓN MILITAR COMPLEMENTARIA.

LII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CUMPLE EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE UNA INTERVENCIÓN MILITAR REGULADA.

LIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS QUE SE HA HABILITADO SU INTERVENCIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL.

LIV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA



DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, DETERMINA UNA INTERVENCIÓN MILITAR FISCALIZADA.

LV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO VULNERA LA IDONEIDAD DE SU INTERVENCIÓN EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA AUTORIZADA POR EL PODER CONSTITUYENTE.

LVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO ES UNA DECISIÓN UNILATERAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SINO QUE DIMANA DE LA VOLUNTAD POPULAR REPRESENTADA EN EL PODER LEGISLATIVO.

LVII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO MATERIALIZA ALGUNA INTERVENCIÓN MILITAR EN PARTICULAR.

LVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO IMPLICA NORMALIZAR LA MILITARIZACIÓN NI RENUNCIAR A LA FORMACIÓN DE UNA GUARDIA NACIONAL.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2020. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 20 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT.



SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS, SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA Y JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Se resuelve la controversia constitucional 90/2020, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Poder Ejecutivo Federal, en la que se demandó la invalidez del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	Competencia	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	23-24
II	Precisión del decreto controvertido	El proyecto precisa cuál es el acuerdo controvertido que es materia de estudio en la presente controversia constitucional.	25-28
III	Existencia del decreto impugnado	Está acreditada la existencia del acuerdo impugnado.	28
IV	Oportunidad	La presentación de la controversia constitucional fue oportuna.	28-30
V	Legitimación activa	La controversia constitucional fue presentada por parte legitimada de manera activa.	30-32
VI	Legitimación pasiva	Se cuenta con legitimación pasiva para presentar la controversia constitucional.	32-35
VII	Causas de improcedencia	Se analizan las causas de improcedencia hechas valer.	35-42
VIII	Estudio de fondo		42-136
1.	Marco constitucional de la seguridad pública en el país.		43-58
2.	La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.		59-64
3.	Los artículos transitorios de la citada reforma constitucional.		64-71



4.	Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública.	71-85	
5.	Análisis del acuerdo impugnado.	85-136	
IX	Decisión	PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO.—Se reconoce la validez del "Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, en términos del apartado VI de esta decisión. TERCERO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	136-137

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

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la **controversia constitucional 90/2020**, promovida por la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, contra el Poder Ejecutivo Federal, en la que se demandó la invalidez del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

El problema jurídico a dilucidar por esta Suprema Corte radica en el examen de constitucionalidad del referido acuerdo emitido por el presidente de la República, sin que tal estudio comprenda juzgar el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional que le dio origen, pues se parte de que la norma de índole constitucional, pese a tratarse de una disposición transitoria, no es sujeta, en el caso concreto, al escrutinio judicial.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Primero. Reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.**

El **veintiséis de marzo de dos mil diecinueve** se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.¹ Una de las modificaciones principales de la reforma se concentra en el artículo 21, párrafos noveno y décimo, de la Constitución que contempla las bases constitucionales en materia de seguridad pública.

2. De acuerdo con el artículo transitorio primero, el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el **veintisiete de marzo de dos mil diecinueve** y a partir de esta fecha, de conformidad con el artículo cuarto transitorio, el Congreso de la Unión debía emitir, dentro de los sesenta días naturales siguientes, la Ley de la Guardia Nacional y realizar las adecuaciones legales conducentes.²

3. Además, en el **artículo transitorio quinto** se estableció que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.³

¹ Se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionaron los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogaron la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² **"Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

"Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto."

³ **"Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.



4. Segundo. Publicación de la Ley de la Guardia Nacional. En cumplimiento al referido artículo transitorio primero, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el **veintisiete de mayo de dos mil diecinueve**, se expidió la Ley de la Guardia Nacional,⁴ reglamentaria del artículo 21 constitucional en la materia. En esa misma fecha se publicó la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones y el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales de manera conjunta forman parte del régimen jurídico derivado de la referida reforma constitucional de dos mil diecinueve.

5. Tercero. Acuerdo impugnado. El once de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal por el que dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Tal acuerdo es del contenido siguiente:

"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

"ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

⁴ En contra del Decreto por el que se expidió la Ley de la Guardia Nacional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, la cual se registró con el número de expediente 62/2019 y se turnó al Ministro Javier Laynez Potisek. Todavía está pendiente su resolución.



"CONSIDERANDO

"Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;

"Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;

"Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un periodo de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

"Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

"Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional, y

"Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de esta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.



"**SEGUNDO.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

"**TERCERO.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

"**CUARTO.** Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

"**QUINTO.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

"TRANSITORIOS

"**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

"**SEGUNDO.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.—Andrés Manuel López Obrador. Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval González.—Rúbrica.—El Secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán.—Rúbrica.—El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña.—Rúbrica."

6. Cuarto. Presentación de demanda de controversia constitucional.

En contra del acuerdo referido en el punto anterior, el **veinte de junio de dos mil veinte**, la diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el segundo año de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, presentó con su firma electrónica, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una demanda de controversia constitucional.



7. Conceptos de invalidez. En los conceptos de invalidez la Cámara de Diputados argumenta, en síntesis, que el acuerdo impugnado es violatorio del principio de división de poderes al desplazar el rol legislativo primario del Congreso de la Unión en la materia, afectando, además, el orden constitucional en relación con la seguridad pública, el uso de la fuerza pública y su reflejo en la protección de los derechos humanos. Así, el principio de agravio se centra en la alegada invasión del presidente de la República a la competencia reservada, convencional y constitucionalmente al Congreso de la Unión para regular la seguridad pública en el país bajo el entendimiento del principio de división de poderes. En lo particular señala que:

I. En el concepto de invalidez primero, denominado: "*Violación al principio de división de poderes en conexión con el de reserva de la ley de fuente convencional y constitucional*"

a) La facultad prevista en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional se encuentra atemperada constitucionalmente por el principio de reserva de ley en dos vertientes: (i) uno de fuente internacional y (ii) otro de fuente constitucional en estricto sentido para legislar sobre el contenido del propio transitorio.

b) La pregunta constitucional relevante está en determinar cuál es la naturaleza de la facultad prevista en el artículo quinto transitorio. La que está sujeta al principio de reserva de ley por incorporación de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en conexión con la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional; asimismo, el acuerdo impugnado regula abiertamente cuestiones de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

c) El acuerdo impugnado viola el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional porque el despliegue de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública debe entenderse como una restricción de derechos humanos y, en consecuencia, regularse por una ley en términos del artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el *Caso Alvarado Espinoza y otros contra México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe encontrarse regulado, entre otros, mediante mecanismos



legales. De esta forma, conforme a los parámetros del referido tribunal interamericano, para que el Ejecutivo Federal pudiera ejercer la facultad prevista en el artículo transitorio multicitado, era condición necesaria que el Congreso de la Unión emitiera una ley que delimitara las bases para ello.

d) La Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó en los *Casos de Cabrera García y Montiel Flores*, como en *Alvarado Espinoza y otros contra México*, que en este país existe una militarización exacerbada a partir de dos mil seis, por lo que se estableció que a pesar de que la naturaleza y complejidad del crimen organizado constituye una amenaza grave, los Estados no pueden invocar situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real.

e) La intervención de las Fuerzas Armadas debe ceñirse a la característica de *regulada* que conlleva necesariamente la existencia de una ley formal y materialmente hablando para establecer los límites y parámetros de actuación excepcional de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública para desarrollar los conceptos a que debe sujetarse, a saber: extraordinaria, subordinada y complementaria; así como sujeta a regulación y fiscalización.

f) El quinto transitorio de la reforma constitucional y la facultad ahí contenida, se insertan en el régimen para retirar gradualmente a las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública; e incluso, el artículo 21 constitucional prevé que esas tareas deben apegarse a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes en la materia, lo que implica que la facultad debió ejercerse una vez que se contara con una legislación que la regulara.

g) El Constituyente reservó el ámbito competencial al Congreso de la Unión para emitir una ley que regule el ejercicio de la facultad prevista en el referido artículo quinto transitorio y no es posible resolver el asunto por considerar que el Constituyente debió señalar expresamente que se reservó la competencia para regular ese artículo quinto transitorio, pues obedece a un régimen de salida de las Fuerzas Armadas y debe atemperarse la excepcionalidad en su intervención.

h) Tampoco puede resolverse el asunto bajo el argumento relativo a que el artículo quinto transitorio contiene suficiente habilitación constitucional, ya que



debe comprenderse como parte de un nuevo pacto fundante en materia de seguridad pública en el que se inserta el principio de reserva de ley por la incorporación de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Mexicano.

i) No debe considerarse que la reserva de ley se colma por la sujeción de la actuación a la Ley Nacional de Uso de la Fuerza y otra leyes, pues la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no se agota por el tema del uso de la fuerza, sino que las competencias que abarca son varias y en todo caso, la complejidad de las aristas en la intervención de las Fuerzas Armadas puede abordarse y resolverse a partir del proceso legislativo correspondiente en el que el presidente de la República tiene expedito su derecho para presentar la correspondiente iniciativa.

j) Con el acuerdo en controversia se violan otros regímenes donde existe reserva de ley, como lo son, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de las leyes de la Guardia Nacional, del uso de la fuerza, del registro de detenciones, el Sistema de Seguridad Pública; emigración e inmigración, sobre el procedimiento penal único, protección civil, vías generales de comunicación y turismo.

II. En el segundo concepto de invalidez, denominado: "*El acuerdo está indebidamente fundado y viola el principio de división de poderes*"

a) El Constituyente no otorgó al Poder Ejecutivo un umbral de decisión en el artículo quinto transitorio, esto es que con el acuerdo controvertido no se provee la exacta aplicación de la ley, sino que mediante el mismo se pretende crear un nuevo orden en materia de seguridad pública.

III. En el tercer concepto de invalidez, denominado: "*Uso desbordado de la competencia conferida por el artículo quinto transitorio*"

a) El acuerdo controvertido incurre en falta de justificación del empleo de la aludida cláusula habilitante. La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el *Caso Alvarado Espinoza y otros contra México* que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe limitarse al máximo y ser excepcional.



b) La obligación de atender la característica de excepcionalidad debe darse en cada acto y con mayor razón en la producción normativa que regule esa situación atípica.

c) El acuerdo en controversia requería de una motivación reforzada y no la contiene.

d) El artículo quinto transitorio en el que se sustenta el acuerdo recurrido debe examinarse en conjunto con el sexto transitorio para clarificar la voluntad del Constituyente en torno a que la participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno de la Guardia Nacional debe realizarse de manera excepcional en su faceta externa en forma extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

e) La militarización no debe normalizarse, sino que la intervención de las Fuerzas Armadas debe ser excepcional; en tanto que, en los términos en que se encuentra el acuerdo controvertido, se borra o renuncia a construir una Guardia Nacional de carácter civil y permanente.

f) Mediante el acuerdo controvertido se abdican los elementos condicionales que disciplinan el empleo de la pretendida cláusula habilitante contenida en el artículo quinto transitorio, pues no abona a que la Guardia Nacional tenga naturaleza civil y que el Constituyente no otorgó una cláusula habilitante que se sujetara únicamente a la vigencia de cinco años.

g) El acuerdo controvertido confronta los principios materiales a que se debe sujetar la intervención de las Fuerzas Armadas, relativos a que sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Asimismo, soslaya la obligación de subordinación al determinar que las secretarías deben coordinarse entre sí; y que también pasa por alto prever los mecanismos para la fiscalización del respeto a los derechos humanos en su aplicación.

8. Quinto. Admisión de la controversia constitucional. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veinte, ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número de expediente **90/2020** y la turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que fungiera como instructora.



9. La Ministra instructora, por auto de veinticinco de junio de dos mil veinte, admitió a trámite la demanda, en el cual se tuvo como demandados al Poder Ejecutivo Federal, así como a las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, y de Seguridad y Protección Ciudadana, a quienes se ordenó emplazarles para que presentaran su contestación.

10. Sexto. Recurso de reclamación interpuesto en contra de la admisión. Inconforme con la admisión, el licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, interpuso recurso de reclamación que se registró con el número 54/2020-CA.⁵

11. Séptimo. Contestación del Poder Ejecutivo Federal. El licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal contestó, en síntesis:

I. Causas de improcedencia y sobreseimiento

a) Primera. Es aplicable 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, en virtud de que no es la vía idónea para plantear posibles violaciones a derechos humanos convencional y constitucionalmente reconocidos, y el argumento de la promovente resulta inatendible al no plantear un conflicto de esferas competenciales.⁶

b) Segunda. La promovente carece de legitimación activa para instar el medio de control constitucional.

- La actora pretende legitimarse con fundamento en el artículo 23, numeral 1, inciso i), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, omitiendo el procedimiento establecido en el artículo 233, punto 1),

⁵ El recurso de reclamación 54/2020-CA, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como infundado en la sesión correspondiente al primero de septiembre de dos mil veintiuno.

⁶ "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, y ..."



del Reglamento de la Cámara de Diputados que toma en consideración el interés general de los legisladores y no solamente el de la persona quien preside la Cámara de Diputados.⁷ Incluso, la diputada que suscribió la demanda, ahora como presidenta de la Mesa Directiva, en aquél entonces, votó a favor de la reforma de la cual derivó el artículo quinto transitorio.

- El acuerdo impugnado no transgrede la competencia de ningún otro Poder o autoridad, sino que el Constituyente otorgó al Ejecutivo Federal la facultad de disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria y al no existir una afectación a la esfera competencial de la Cámara de Diputados, no existe interés ni facultad para que la presidenta de dicho órgano legislativo promoviera el presente medio de control constitucional.

c) Tercera. Es improcedente en términos del 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.

- La parte promovente carece de interés legítimo toda vez que no se actualiza algún agravio o afectación a la esfera de competencias o atribuciones de la

⁷ **Artículo 233.**

"1. Para la sustanciación de la facultad señalada en el inciso c), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución, en materia de controversias constitucionales se seguirá el siguiente procedimiento:

"I. Las diputadas o diputados que pretendan la interposición de una demanda de controversia constitucional deberán presentar solicitud por escrito, acompañada del proyecto de demanda ante la Junta,

"II. La Junta deberá acordar y solicitar a la Mesa Directiva, que el Área Jurídica de la Cámara, emita en un plazo no mayor de cinco días, una opinión técnica sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia de la misma. Este plazo no se aplicará cuando esté por vencerse el término constitucional para su formulación;

"III. La Junta dará a conocer el proyecto de demanda anexando la opinión técnica, la cual deberá entregarse a todas las diputadas y los diputados, en versión electrónica o impresa para los diputados y diputadas que lo soliciten al menos veinticuatro horas antes de su discusión y votación en el Pleno, y

"IV. Si el Pleno aprueba su presentación, el Presidente deberá dar curso en tiempo y forma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún caso tardará más de tres días después de haber sido votada.

"2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Presidente podrá por sí mismo, en uso de la representación originaria que ostenta de la Cámara, como lo dispone el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentar demanda de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de ésta, aún en los periodos de receso."



Cámara de Diputados a partir de la emisión del acuerdo combatido, pues de la lectura de la demanda se desprende que los argumentos se centran en que dicho acuerdo vulnera derechos fundamentales.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un cuerpo normativo que debe interpretarse de manera integral y armónica, de manera que los artículos transitorios de los decretos de reforma constitucional deben considerarse parte del propio ordenamiento, por lo que no puede ser objeto de análisis en una controversia constitucional.
- La controversia constitucional debe sobreseerse toda vez que no se surte ninguna afectación competencial en perjuicio de la parte actora, ni se actualiza un principio de afectación.

II. Contestación a los conceptos de invalidez

a) Son infundados los conceptos de invalidez porque el acuerdo controvertido se emitió con apego al artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, que establece una habilitación directa del Ejecutivo Federal para disponer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sin necesidad de que intervenga otro Poder o autoridad.

b) La facultad que tiene el Ejecutivo Federal para disponer de las Fuerzas Armadas existe desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917; tal facultad no fue condicionada con la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional a que se emitiera una determinada ley. La prerrogativa para la emisión del acuerdo controvertido encuentra su fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla la facultad reglamentaria del presidente de la República, así como en el aludido artículo quinto transitorio del decreto.

c) Conforme al artículo cuarto transitorio del decreto de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, lo único condicionado fue que el Constituyente fijó una potestad para que el Poder Legislativo emitiera diversas disposiciones relacionadas.



d) Es infundado el argumento de la parte promovente respecto a que previo a la emisión del acuerdo combatido debió emitirse una ley reglamentaria del artículo quinto transitorio y, por el contrario, el acuerdo impugnado se expidió en uso de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal establecida en el artículo 89, fracción I, constitucional, así como en el artículo quinto transitorio del referido decreto.

e) Es inatendible el argumento relativo a la vulneración al principio de reserva de ley, en relación con el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque, en principio, tendría que determinarse que el acuerdo vulnera o no derechos fundamentales, cuestión que no es materia de estudio en el presente medio de control constitucional.⁸

f) La intención del Constituyente Permanente respecto del artículo quinto transitorio fue condicionar al presidente la disposición de las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública en la Guardia Nacional conforme al marco normativo que se expidiera, como lo es, la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza Pública y la Ley del Registro de Detenciones.

g) En términos del artículo tercero del acuerdo impugnado, la actuación de las Fuerzas Armadas permanentes se rige en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, aunado a que no se vulnera el principio de división de poderes en relación con el principio de reserva de ley, pues no es necesaria una ley emitida previamente por el Poder Legislativo.

h) Es incorrecta la línea argumentativa relativa a que el presidente de la República transgrede la esfera de competencia del Congreso de la Unión para emitir la legislación correspondiente en la materia; lo anterior, toda vez que el acuerdo combatido no tiene como propósito regular la materia de seguridad

⁸ "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."



pública, pues para su operación, deberán observarse las leyes que emita el Congreso al respecto, tal y como lo señala el artículo tercero transitorio del decreto.⁹

i) Son inatendibles los argumentos cuyas premisas parten de la indebida fundamentación y motivación del acuerdo porque la Cámara de Diputados carece de interés legítimo para hacer valer posibles violaciones que conciernen a las entidades federativas y a los Municipios; ello, aunado a que al instar un medio de control constitucional en el que las partes son de orden federal no es posible analizar afectaciones a otros niveles de gobierno.

j) No obstante la calificativa de inatendible, el acuerdo impugnado sí está debidamente motivado y fundado en el artículo 89, fracción I, constitucional que contempla la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal y que lo autoriza para reglamentar disposiciones en el ámbito de su competencia, como es el caso de lo previsto en el artículo quinto transitorio en que se sustenta el acuerdo controvertido; por lo que dice, dicho acuerdo fue emitido con fundamento en ambas disposiciones sin que resulte en una vulneración al principio de división de poderes.

k) El acuerdo controvertido contempla una condicionante para que el presidente disponga de las Fuerzas Armadas, esto es, que la participación con la Guardia Nacional en materia de seguridad pública es de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, lo cual es acorde con los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

l) El segundo párrafo del artículo quinto transitorio que es sustento del acuerdo controvertido, contempla un control político parlamentario en el que el presidente de la República tendrá que presentar un informe en términos del artículo 76, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

⁹ **"TERCERO.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia."



el que incluya el apartado relativo sobre las actividades de la Guardia Nacional, por lo que existe una cooperación y colaboración institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de Guardia Nacional conforme al artículo quinto transitorio y el marco normativo emitido por el Congreso de la Unión, por lo cual, contrario a lo que argumenta la promovente, no se requiere una legislación secundaria para normar el referido transitorio.

m) Es incorrecta la argumentación respecto de la vulneración a los órdenes de gobierno local y municipal, en virtud de que la Ley de la Guardia Nacional establece un marco de coordinación entre los tres niveles de gobierno, lo cual cumple con el artículo 21 constitucional para satisfacer la seguridad pública como deber primario a cargo del Estado, y de la cual corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales.

n) El acuerdo impugnado no se encuentra indebidamente fundamentado y motivado, ni vulnera el principio constitucional de división de poderes. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo quinto transitorio del decreto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y tiene como justificación contrarrestar la crisis de violencia, inseguridad e impunidad, entendiendo a la Guardia Nacional como una institución confiable y pilar de la seguridad en México.

12. Octavo. Contestación del secretario de la Defensa Nacional. El coronel de Justicia Militar y licenciado Eleazar Ramírez Espíndola, en su carácter de subjefe Normativo, Técnico y Administrativo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Defensa Nacional, al contestar la demanda expresó:

I. Causas de improcedencia y sobreseimiento

a) La promovente de la controversia constitucional carece de legitimación. No se observó el procedimiento que prevé el artículo 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pues si bien el numeral 2 del indicado artículo faculta a la presidencia de la Mesa Directiva para promover la controversia, lo cierto es que ello sólo acontece cuando sea necesario, sin que en el caso se actualice tal supuesto ya que existe un comunicado de prensa en el que señala que la mayoría de las personas que integran la Cámara de Diputados no están de acuerdo con



el proceder de su presidenta, de modo que debe establecerse que actuó por decisión propia y no en representación de la Cámara.

b) Se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰ Es falso que el acuerdo impugnado se trate de una norma general, dado que señala destinatarios específicos para su aplicación, por lo que no puede tratarse de una norma general y abstracta, pues no rige ni obliga a todos los destinatarios, sino a unos cuantos, en lo preciso, a las secretarías indicadas, lo cual no genera derechos y obligaciones para la ciudadanía, sino que establece límites y condiciones a la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública.

II. Contestación a los conceptos de invalidez

a) Es infundado el concepto de invalidez relativo a la vulneración del principio de reserva de ley, en virtud de que el Constituyente decidió otorgar al Ejecutivo Federal la facultad para disponer de las Fuerzas Armadas permanentes, cuyo fundamento se encuentra en la facultad reglamentaria del presidente de la República establecida en el artículo 89, fracción I, constitucional.

b) El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional señala expresamente que la ley regulará una determinada cuestión o materia; lo cual acontece en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en cuyos artículos primero y cuarto transitorios se prevén los lineamientos para la emisión de las leyes de la Guardia Nacional, del uso de la fuerza y el registro de detenciones; por lo que considera que no se restringió de esa manera la disposición del quinto transitorio del mismo decreto.

¹⁰ "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 ..."



c) El acuerdo combatido no vulnera el principio de división de poderes en relación con el principio de reserva de ley, toda vez que el Ejecutivo Federal tiene la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas, en especial, de conformidad con el aludido artículo quinto transitorio a través de una disposición administrativa.

d) Es infundado el concepto de invalidez concerniente a que el despliegue de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública debe apegarse al artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El acuerdo controvertido prevé que la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe apegarse a la Constitución y a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, aunado a que señala que su intervención es de naturaleza extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, por lo que debe ajustar su conducta a la estrecha observancia y respeto de los derechos humanos, en atención al artículo 1o. constitucional.

e) La facultad del presidente de la República para disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad pública no es algo novedoso e, incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto en la acción de inconstitucionalidad 1/96,¹¹ y la disposición de las Fuerzas Armadas parte de la idea de brindar apoyo a las instituciones de seguridad pública en la materia, por lo que no se requiere de la intervención del Poder Legislativo para disponer de ellas.

f) El Congreso de la Unión no puede legislar sobre cuestiones en las que no exista una habilitación competencial expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuestión que no ocurrió en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, respecto del uso de Fuerzas Armadas en asistencia a la Guardia Nacional, por lo que el Poder Legislativo no puede regular aquello que no le compete.

g) El acuerdo controvertido sí está debidamente fundado y motivado y no vulnera el principio de división de poderes, toda vez que su emisión obedeció a

¹¹ Resuelta en sesión de cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis. Once votos. Ministro ponente: Mariano Azuela Güitrón.



lo establecido en el artículo quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

h) El Constituyente facultó al Ejecutivo a través del referido artículo quinto transitorio para disponer de las Fuerzas Armadas permanentes en materia de seguridad pública, con las limitaciones que ahí mismo se señalan, y en atención al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con apoyo de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Marina, Defensa Nacional y Función Pública.

i) Es infundado el argumento relativo a la indebida fundamentación y motivación, pues el acuerdo no pretende crear una nueva normativa en la materia, sino que su finalidad consiste en formalizar lo establecido, principalmente, por el artículo quinto transitorio de la aludida reforma constitucional. Por tanto, debe declararse infundado dicho concepto de invalidez y reitera que no se actualiza una transgresión al principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

j) El acuerdo combatido se expidió con las limitaciones que el Constituyente estableció, sin que el acuerdo las sobrepase.

k) La parte actora dejó de lado la naturaleza de la controversia constitucional pretendiendo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie respecto de aspectos que no le corresponden como lo es la pretendida violación de derechos fundamentales por el uso de las Fuerzas Armadas, e insiste, que en este aspecto tampoco le asiste la razón a la demandante.

l) El *Caso Alvarado Espinoza contra México* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no obliga al Estado Mexicano a limitar de manera absoluta la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, sino que sostiene que el Estado debe capacitar a su personal en materia de derechos humanos.

13. Noveno. Contestación de la Secretaría de Marina. El contralmirante del Servicio de Justicia Naval y maestro en derecho Miguel Fernando Lizárraga Fernández, jefe de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina, en represen-



tación del almirante secretario de Marina, presentó escrito de contestación de demanda en el que formuló los mismos argumentos hechos valer por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, tanto de las líneas argumentativas que giran sobre la falta de legitimación de la promovente, las causas de improcedencia, así como de los argumentos relativos a la contestación de los conceptos de invalidez.

14. Décimo. Contestación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Francisco Alfonso Durazo Montaña, en su carácter de secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, formuló esencialmente los siguientes argumentos:

I. Contestación a los conceptos de invalidez

a) El Ejecutivo Federal no invade la esfera de competencia del Legislativo ni crea un orden jurídico paralelo para regular la materia de seguridad pública.

b) El Poder Constituyente, al concebir a una nueva institución policial y de carácter civil para garantizar la protección de los derechos y libertades de la ciudadanía, así como para preservar el orden y la paz en coordinación con las entidades federativas y los Municipios en atención al artículo 21 constitucional, facultó al Poder Ejecutivo a través del artículo quinto transitorio del decreto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional para disponer de las Fuerzas Armadas durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de dicho decreto.

c) El fundamento invocado por el titular del Ejecutivo Federal para la emisión del acuerdo impugnado es precisamente el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional que expresamente señala que mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura y capacidades, el presidente de la República podrá disponer, en cinco años, de las Fuerzas Armadas permanentes para realizar tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

d) Tanto el referido artículo quinto transitorio, así como el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habilitan al



Ejecutivo Federal para ejercer tal atribución sin condicionar su ejercicio; ello, debido a que dichos preceptos son los fundamentos jurídicos de carácter constitucional para expedir el acuerdo combatido. Además, encuentra sustento en la exposición de motivos de la reforma constitucional, por lo que el acuerdo se encuentra debidamente fundado y motivado.

e) El acuerdo combatido no vulnera el principio de división de poderes porque el Ejecutivo Federal, al emitir el acuerdo en cuestión, lo realizó conforme al marco de constitucionalidad, esto es, que la reforma constitucional se llevó a cabo a través del procedimiento legislativo establecido por la propia Constitución ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como los Congresos Locales y, en consecuencia, se emitió el decreto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, **incluido el artículo quinto transitorio que habilitó al presidente de la República para disponer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.**

f) No le asiste la razón a la Cámara de Diputados en torno a que previo a la emisión del acuerdo recurrido debía expedirse una ley que regulara la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, pues insiste, el Ejecutivo Federal cuenta con el mandato directo del Constituyente para ello. Así, el presidente de la República, en el caso concreto, no debe sujetarse al principio de reserva de ley.

g) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores contra México*, determinó que las Fuerzas Armadas sí pueden participar en tareas de seguridad pública, siempre y cuando sus atribuciones se realicen de manera extraordinaria, regulada, subordinada, fiscalizada y complementaria, lo cual se satisface con la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, toda vez que la Guardia Nacional es una institución policial de naturaleza civil y dicho acuerdo establece los límites para la actuación de las Fuerzas Armadas en complemento a ésta.

h) Tanto del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, como de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 se desprende que México vive actualmente una crisis de inseguridad e impunidad; por tanto, la participación de las Fuerzas



Armadas en las funciones de seguridad pública logrará instituir un mejor control para inhibir la delincuencia.

i) La participación de la Fuerza Armada permanente es extraordinaria y temporal, específicamente, de cinco años por mandato del Constituyente.

j) Las funciones que podrían encomendarse a las Fuerzas Armadas conforme al acuerdo, relativas a las fracciones I, II, IX, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 19 de la Ley de la Guardia Nacional cumplen con el estándar de uso extraordinario y fiscalización porque se encuentran delimitadas al marco legal que regula la materia de seguridad pública y, además, deberán observar y respetar de manera estricta los derechos humanos.

k) De incurrir en cualquier irregularidad, se supervisará y controlará tal actuación ante el órgano interno de control de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, es decir, que la intervención de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Guardia Nacional se encuentra sujeta a un régimen disciplinario y de procedimientos sancionatorios establecidos en el título quinto de la ley de la materia. Aunado a ello, apunta, que el marco constitucional y normativo contempla otro tipo de vigilancia y fiscalización, es decir, la político-parlamentaria denominada "*Del control parlamentario*" y la judicial titulada "*Del control judicial*", ambas contempladas en el título séptimo de la Ley de la Guardia Nacional.

15. Decimoprimer. Opinión de la Fiscalía General de la República.

El fiscal general de la República no emitió opinión en el presente asunto pese a que fue notificado sobre su admisión mediante el oficio 318/2020 recibido el treinta de junio de dos mil veinte.¹²

16. Decimosegundo. Audiencia y cierre de instrucción. El doce de julio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. En consecuencia, el catorce de julio de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción.

¹² Foja 127 del expediente de controversia constitucional.



17. Decimotercero. Listado del asunto para verse en la Primera Sala y determinación de remisión al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. El presente asunto se listó para verse en la sesión ordinaria de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno en la que se determinó remitirlo al Pleno para su discusión.

I. COMPETENCIA

18. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso c),¹³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 36 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ 10, fracción I, y 11, fracción V, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁵

¹³ **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: ...

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; ..."

¹⁴ **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."

Artículo 36. Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

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 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



19. Lo anterior, por tratarse de un conflicto entre el Poder Ejecutivo de la Federación y el Poder Legislativo, relacionada con la emisión de un acuerdo presidencial que, como se verá más adelante, por sus características, se trata de una norma general, cuya resolución corresponde al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I, tercero y séptimo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.¹⁶

de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. ..."

Legislación que es aplicable 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 el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación:

"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 **Acuerdo General Número 5/2013**, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito ...

"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.

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

"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."

"SÉPTIMO. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe resolverlo el Tribunal Pleno porque así lo solicite motivadamente un Ministro; o porque se trate de algún caso en el que existiendo precedente del Pleno, de llevarse a cabo la votación se sustentaría un criterio contrario al de dicho precedente, lo devolverá exponiendo las razones de la devolución, tomando en cuenta lo previsto en el Punto Décimo Quinto de este Acuerdo General."



II. PRECISIÓN DEL DECRETO CONTROVERTIDO

20. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, 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,¹⁷ resulta necesario determinar **cuál es la norma específicamente controvertida por la parte actora.**

21. Del análisis integral del escrito inicial destaca que, en el apartado respectivo de la demanda, la Cámara de Diputados accionante señaló como tal el siguiente:

"IV. ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

"El Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el DOF el 11 de mayo de 2020."

22. Tal acuerdo es del contenido siguiente:

"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

"ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y

.....

¹⁷ "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; ..."



"CONSIDERANDO

"Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;

"Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;

"Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un período de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

"Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

"Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional, y

"Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de esta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.



"**SEGUNDO.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

"**TERCERO.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

"**CUARTO.** Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

"**QUINTO.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

"TRANSITORIOS

"**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

"**SEGUNDO.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.—Andrés Manuel López Obrador. Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval González.—Rúbrica.—El Secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán.—Rúbrica.—El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña.—Rúbrica."

III. EXISTENCIA DEL DECRETO IMPUGNADO

23. 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, la existencia del acuerdo impugnado está acreditada en autos, además de constatarse su contenido con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.



IV. OPORTUNIDAD

24. 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 dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función de si se impugna un acto o una norma general.¹⁸

25. En el presente caso, se impugna un acuerdo que al reunir las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, como explicaremos a detalle más adelante, se trata de una **norma general** emitida por el presidente de la República, por lo que resulta aplicable el supuesto contenido en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el cómputo debe realizarse a partir del once de mayo de dos mil veinte, día en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

26. Lo anterior, sin que deje de observarse el Acuerdo General Número 7/2020¹⁹ por el que se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte; así como el Acuerdo General Número 10/2020,²⁰ en el que en el acuerdo segundo punto dos se habilitaron los días y horas necesarios para que se promovieran electrónicamente los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,²¹ así como el Acuerdo General Número 12/2020.²²

¹⁸ **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 ..."

¹⁹ Acuerdo General Número 7/2020, de veintisiete de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

²⁰ Acuerdo General Número 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

²¹ **"SEGUNDO.** Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el Punto Primero de este Acuerdo General, con el objeto de que:



27. En este caso la demanda fue presentada de manera oportuna.

28. En efecto, el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia respecto del acuerdo publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación, fecha en que se tuvo conocimiento de él por virtud de su publicación, transcurrió del uno de junio al diez de julio de dos mil veinte.²³

29. En consecuencia, dado que la demanda se promovió el diecinueve de junio de dos mil veinte mediante el Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente su oportunidad.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

30. La demanda fue presentada por parte legítima.

31. En efecto, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del inciso c) del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los

¹ El Ministro Presidente y las o los Ministros instructores provean, en el ámbito de su competencia, sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión, incluso las presentadas en formato impreso, y se ejecuten las actuaciones judiciales que resulten necesarias para la eficacia de lo determinado en los proveídos respectivos;

² Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos acuerdos generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ..."

²² Acuerdo General Número 12/2020, de veintinueve de junio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal durante el periodo comprendido del uno al quince de julio de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

²³ Ello, en razón que no deben contabilizarse los días que comprenden el periodo del once al treinta y uno de mayo de dos mil veinte por considerarse inhábiles de conformidad con el Acuerdo General Número 7/2020, de modo que de conformidad con el Acuerdo General Número 10/2020, el cómputo inició el uno de junio de dos mil veinte, sin contar tampoco los sábados y domingos que se consideran 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 y 163 de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



Estados Unidos Mexicanos, es uno de los entes públicos enunciados para promover controversias constitucionales.²⁴

32. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.²⁵

33. En este caso, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció por conducto de la diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva para el segundo año de la LXIV Legislatura, lo que acreditó con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve en la que consta su designación y toma de protesta.

34. En términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la representación legal de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recae en su presidenta.²⁶

35. Por ello, debe reconocerse la legitimación del órgano actor, pues como se ha señalado, es uno de los órganos previstos en la fracción I del artículo 105

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

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; ..."

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 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 **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; ..."



constitucional y compareció a través de la servidora pública que en ese momento ostentaba su representación legal.

36. En consecuencia, se desestiman los argumentos del Poder Ejecutivo Federal, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, quienes plantearon que la controversia constitucional era improcedente por falta de legitimación de quien se ostentó como representante de la Cámara de Diputados.

37. En el mismo sentido se pronunció la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación 54/2020-CA interpuesto en contra de la admisión de la presente controversia, en el cual, si bien se analizó si dicha causa de improcedencia se actualizaba de manera manifiesta e indudable, es coincidente con el sentido y las consideraciones.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

38. Los demandados tienen legitimación pasiva.

39. En efecto, en el presente asunto tienen el carácter de demandados el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

40. 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, 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, está legitimado el Poder Ejecutivo por tratarse del emisor de la norma impugnada, así como las secretarías de Estado que intervinieron en su refrendo.²⁷

²⁷ "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; ..."



41. Además, cobra aplicación la jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno, bajo el rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."²⁸

42. En ese sentido, de conformidad con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias facultadas para representarla, en términos de las normas que la rigen.

43. En primer lugar, el Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto del entonces consejero jurídico Julio Scherer Ibarra, quien ostentó su representación en términos del acuerdo presidencial publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación²⁹ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento, emitido el primero de diciembre de dos mil dieciocho.³⁰

44. La Secretaría de la Defensa Nacional compareció por conducto del coronel de Justicia Militar Eleazar Ramírez Espíndola, subjefe Normativo, Técnico y Administrativo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la indicada secretaría, en suplencia por ausencia del jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos, de conformidad

²⁸ La jurisprudencia P./J. 109/2001 derivada de la controversia constitucional 5/2001, resuelta por este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al cuatro de septiembre de dos mil uno por unanimidad de diez votos, ausente: Mariano Azuela Güitrón; ponente: Juan Díaz Romero; se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, registro digital: 188738.

²⁹ **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, concurran 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."

³⁰ Foja 134 del expediente.



con los artículos 80 y 88 del reglamento interior,³¹ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con copia del oficio de tres de mayo de dos mil dieciocho, mediante el cual se comunicó su designación, en términos del Acuerdo Número 43715, emitido por el secretario de la Defensa Nacional.³²

45. La Secretaría de Marina compareció por medio del contralmirante del Servicio de Justicia Naval y Miguel Fernando Lizárraga Fernández, jefe de la Unidad Jurídica, con fundamento en el artículo 16, fracción V, del reglamento interior de la referida secretaría,³³ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con copia certificada de su nombramiento, expedido por el consejero jurídico del Ejecutivo Federal el dieciséis de julio de dos mil diecinueve.³⁴

46. Por último, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana compareció por conducto de su titular Francisco Alfonso Durazo Montaña, quien ostenta la representación legal de esa institución en términos del artículo 5 de su reglamento interior,³⁵ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento, expedido por el presidente de la República.³⁶

47. De acuerdo con todo lo anterior es claro que las autoridades demandadas cuentan con legitimación en el presente asunto y que comparecieron por conducto de los servidores públicos que ostentan su representación legal.

³¹ **"Artículo 80.** La Unidad de Asuntos Jurídicos es el órgano administrativo encargado de fungir como consultor jurídico y representante legal de la Secretaría.

"El Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos será un General del Servicio de Justicia, en el activo."

"Artículo 88. El Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos será suplido en sus ausencias temporales por el Subjefe que de él dependa en los asuntos de su respectiva competencia, o a falta de estos por el servidor público adscrito a la Unidad de Asuntos Jurídicos más antiguo en el Ejército."

³² Foja 223 del expediente.

³³ **"Artículo 16.** Corresponde al Jefe de la Unidad Jurídica: ...

"V. Intervenir en los asuntos de carácter legal en que la Secretaría sea parte o revistan interés para la misma, representando legalmente al Secretario, al Subsecretario y al Oficial Mayor; ..."

³⁴ Foja 520 del expediente.

³⁵ **"Artículo 5.** La representación, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Secretaría corresponde originalmente al Secretario, quien sin perjuicio de su ejercicio directo podrá delegar, mediante acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, sus facultades en servidores públicos subalternos, salvo aquellas que las disposiciones aplicables señalen como indelegables."

³⁶ Foja 457 del expediente.



VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

48. Previo al análisis del fondo del asunto, corresponde examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Tribunal Pleno.

VII.1 Primera causa de improcedencia, legitimación activa de la promovente

49. Al contestar la demanda la Secretaría de la Defensa Nacional, en el capítulo que denominó "*procedencia y legitimación*" señala que se actualiza como causa de improcedencia la falta de legitimación de la promovente debido a que no justificó su legitimación al no apegarse al procedimiento previsto en el artículo 233, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados y que la acción de la presidenta de la Mesa Directiva no era acorde con la voluntad mayoritaria de la Cámara.³⁷

³⁷ "Artículo 233.

"1. Para la sustanciación de la facultad señalada en el inciso c), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución, en materia de controversias constitucionales se seguirá el siguiente procedimiento:

"I. Las diputadas o diputados que pretendan la interposición de una demanda de controversia constitucional deberán presentar solicitud por escrito, acompañada del proyecto de demanda ante la Junta,

"II. La Junta deberá acordar y solicitar a la Mesa Directiva, que el Área Jurídica de la Cámara, emita en un plazo no mayor de cinco días, una opinión técnica sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia de la misma. Este plazo no se aplicará cuando esté por vencerse el término constitucional para su formulación;

"III. La Junta dará a conocer el proyecto de demanda anexando la opinión técnica, la cual deberá entregarse a todas las diputadas y los diputados, en versión electrónica o impresa para los diputados y diputadas que lo soliciten al menos veinticuatro horas antes de su discusión y votación en el Pleno, y

"IV. Si el Pleno aprueba su presentación, el Presidente deberá dar curso en tiempo y forma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún caso tardará más de tres días después de haber sido votada.

"2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Presidente podrá por sí mismo, en uso de la representación originaria que ostenta de la Cámara, como lo dispone el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentar demanda de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de ésta, aún en los periodos de receso."



50. Tal planteamiento fue reiterado por la Secretaría de Marina en el capítulo que denominó como "*excepciones*" y al que añade que la Cámara de Diputados también carecía de legitimación debido a que era facultad exclusiva del Senado analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

51. Por su parte, el Ejecutivo Federal, bajo lo que denomina una segunda causa de improcedencia, también hace valer similares argumentos a los planteados por la Secretaría de la Defensa Nacional en cuanto a la legitimación de la promovente, sin embargo, añade que incluso la diputada, ahora presidenta de la Mesa Directiva, en aquella ocasión votó a favor de la reforma constitucional de donde derivó el artículo quinto transitorio en que se sustentó el acuerdo recurrido.

52. Los anteriores argumentos hechos valer por las autoridades demandadas en torno a la legitimación de la promovente, si bien se hacen valer a manera de causa de improcedencia, ya fueron declarados infundados en el considerando correspondiente al análisis de la legitimación de las partes, por lo que no ameritan mayor pronunciamiento.

VII.2 Segunda causa de improcedencia sobre inexistencia de principio de agravio

53. En otro aspecto, en estrecha relación con la procedencia del asunto, la Secretaría de la Defensa Nacional señala que no se trastoca competencia de alguna autoridad por lo que no existe principio de agravio en la medida de que el acuerdo impugnado es la materialización de la facultad otorgada en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

54. Tal argumentación es reiterada por la Secretaría de Marina, que al contestar la demanda abunda en que el acuerdo controvertido se sustenta en el artículo quinto transitorio de la aludida reforma constitucional, de modo que debe considerarse improcedente la controversia intentada en contra del producto de una reforma constitucional.

55. Además, tanto la Secretaría de Marina como el Ejecutivo Federal argumentan que se actualiza 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 en relación con el artículo 105, fracción I, constitucional,³⁸ porque consideran que lo efectivamente planteado por la actora parte de la premisa consistente en que el acuerdo impugnado viola derechos fundamentales al no ser acorde con el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; sin embargo, que las controversias constitucionales no son la vía idónea para plantear posibles violaciones a derechos humanos, puesto que su materia debe versar sobre un conflicto de esferas competenciales.

³⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa;

"b) La Federación y un municipio;

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;

"d) Una entidad federativa y otra;

"e) (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"f) (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"g) Dos municipios de diversos Estados;

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

"k) (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



56. En torno a lo anterior, tanto la Secretaría de Marina como el Ejecutivo Federal argumentan que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo de la actora, con motivo de que no se acredita un principio de agravio o afectación a su esfera de competencias expresamente reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

57. Al respecto, abundan en que 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 establece como causa de improcedencia aquellos supuestos que deriven de otras disposiciones y, por su parte, el artículo 105, fracción I, inciso c), constitucional dispone el supuesto de procedencia que implica la necesidad de acreditar la afectación a la esfera competencial de la actora, de modo que si no es puesta en evidencia, debe concluirse que el asunto es improcedente.

58. Añaden que el acuerdo controvertido encuentra su fundamento en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, de modo que no le puede generar afectación a la Cámara de Diputados, ya que fue parte del proceso legislativo, no es procedente la controversia contra las normas constitucionales y no se actualiza un conflicto de invasión de facultades.

59. Los anteriores motivos de improcedencia hechos valer por las autoridades demandadas son **infundados**.

60. En principio, como se precisó en el apartado correspondiente a la delimitación de la materia de la controversia constitucional, ésta se constriñe al *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.

61. Por ende, es inatendible lo alegado en torno a que no pueden ser materia de controversia las reformas constitucionales.

62. Como se ha establecido, la materia del presente asunto no es propiamente una reforma constitucional, ya que no está sujeto al escrutinio judicial el



decreto publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación relativo a las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.

63. Aunado a lo anterior, los argumentos hechos valer por las autoridades demandadas en torno a la procedencia del asunto son jurídicamente ineficaces por encontrar íntima vinculación con el análisis de fondo que llegue a efectuarse.

64. El hecho de que la parte actora planteara o no una posible transgresión a derechos fundamentales, así como la existencia o no de invasión de esferas competenciales, son cuestiones que involucran íntimamente el análisis de fondo del asunto, de forma que no es posible resolver esos aspectos en el apartado correspondiente a la procedencia del asunto.

65. Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno con el título: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."³⁹

VII.3 Tercera causa de improcedencia, inexistencia de una norma general

66. En otro aspecto, la Secretaría de la Defensa Nacional argumenta que corresponde decretar el sobreseimiento en términos del artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al argumentar que el acuerdo

³⁹ La jurisprudencia P./J. 92/99 derivada de la controversia constitucional 31/97 promovida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos; resuelta por este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al nueve de agosto de mil novecientos noventa y nueve por mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Jurisprudencia que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



controvertido no es una norma de carácter general y abstracta que se dirija a la colectividad, sino que es una instrucción a las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina,⁴⁰ emitida con fundamento en los artículos quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁴¹

67. Este Tribunal Pleno considera que el argumento anterior es **infundado** y, por tanto, no procede decretar el sobreseimiento con base en las razones apuntadas por la indicada secretaría.

68. Lo anterior es así, pues dicha autoridad pretende que el asunto se rijan por el supuesto de inexistencia que prevé el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la existencia del acuerdo impugnado sí está demostrada, e incluso obra en autos copia certificada de la constancia de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

69. Incluso, como lo ha destacado la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se necesita probar su existencia en autos respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general. Pues basta que estén publicados en el Diario Oficial para que sean tomados en cuenta en virtud de su naturaleza y obligatoriedad.

70. Ello, porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, no puedan argüir desconocerlo por la notoriedad de ese acontecimiento.

⁴⁰ "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 ..."

⁴¹ "Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República."



71. Lo anterior, como se precisa en la jurisprudencia de tema: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."⁴²

72. Finalmente, el hecho de que se trate de una disposición de carácter general o de un mero acto de instrucción dado por el presidente de la República a diversas secretarías de Estado no guarda incidencia con la existencia del acuerdo controvertido.

73. El artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria exige que se demuestre la existencia de *la norma o acto materia de la controversia*, por lo que es inconducente, para efectos del análisis de la existencia y consecuentemente sobreseimiento alegado, el hecho de que se trate de una norma general o de un mero acto emitido por el presidente de la República para instruir a las secretarías en cuestión, por lo que corresponde desestimar ese planteamiento.

74. Al desestimarse las causas de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por la presidencia de la República y las secretarías demandadas, y no advertirse por este Tribunal Pleno la actualización de una diversa, lo que corresponde es emprender el análisis de los conceptos de invalidez hechos valer por la Cámara de Diputados demandante.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

75. Los **conceptos de invalidez** hechos valer por la Cámara de Diputados **son infundados**. Para evidenciar tal aserto la metodología que sigue esta ejecutoria consiste en el análisis de los siguientes apartados: **1.** Marco constitucional de la seguridad pública en el país. **2.** La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. **3.** Los artículos

⁴² La jurisprudencia 2a./J. 65/2000 derivada de la contradicción de tesis 23/2000-SS, resuelta por la Segunda Sala en la sesión correspondiente al dieciséis de junio de dos mil por unanimidad de cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 260, registro digital: 191452.



transitorios de la citada reforma constitucional. **4.** Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública. **5.** Análisis del acuerdo impugnado que refleja la decisión del asunto.

76. Cabe precisar que el análisis del acuerdo impugnado se realiza a partir de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, asimismo, toma en cuenta la reforma constitucional efectuada al referido artículo quinto transitorio en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, pues la misma amplía el plazo en que las fuerzas militares intervendrán en tareas de seguridad pública.

77. Esta última reforma también detalla la dinámica de la supervisión parlamentaria, pero no vacía de contenido el acuerdo impugnado, pues no lo deja sin efectos, sino que hace patente la intención de que su aplicación permanezca rigiendo la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.

78. Una vez desarrollados los temas recién anunciados, que permiten una mayor claridad en la comprensión de la problemática sometida al análisis de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se habilita la resolución del caso concreto, por lo que en principio se da pauta al primer subtema apenas anunciado.

VIII.1 Marco constitucional de la seguridad pública en el país

79. La cuestión jurídica a dilucidar por esta Suprema Corte radica en el examen de constitucionalidad de lo emitido por el presidente de la República, denominado como: "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

80. Por ello, es indiscutible que el acuerdo tiene impacto en materia de seguridad pública en el país, por lo que en principio corresponde establecer a



cuál de los Poderes de la Unión le incumbe, constitucionalmente, regir esa materia, y como se evidenciará, no se trata de facultades exclusivas, sino que involucran el diálogo político de las partes que integran el Supremo Poder de la Federación.

81. El noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la propia Constitución y las leyes en la materia.⁴³

82. Esto es acorde con lo que precisa la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el sentido de que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social de la persona sentenciada, conforme a las respectivas competencias establecidas en la Constitución.⁴⁴

83. Es pues la seguridad pública un ámbito considerado dentro del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que queda claro que se trata de una función que es competencia de la autoridad

⁴³ **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.

[noveno párrafo:]

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

⁴⁴ Conforme al artículo 2 de ese ordenamiento.



civil⁴⁵ como construcción social inherente a la modernidad sólida.⁴⁶ Es una función que no sólo debe garantizar la ausencia de peligro, daño o riesgo, también debe reducir los actos delictivos a través de la adopción de estrategias que aseguren una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.⁴⁷

84. Se trata de una función desarrollada por las autoridades municipales, estatales y federales en el marco de sus atribuciones y de forma coordinada acorde con el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁸

85. Ahora bien, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁴⁹ La propia Constitución delinea un sistema de distribución funcional de competencias.

86. Entre las **facultades del Congreso de la Unión** destaca la prevista en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁴⁵ Castaño Contreras, Cristian. "Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un modelo de seguridad nacional en México". Consejo editorial de la Cámara de Diputados. México, 2015. Página 63.

⁴⁶ Escobar, M. (2012). "La participación ciudadana, análisis a partir de la transición democrática". Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales. No. 8. Páginas 119 a 140.

⁴⁷ Canales González Óscar. "La Seguridad Pública: Problemática, Restos y Desafíos", en Estudios de la Seguridad Ciudadana. Universidad de Ciencias de la Seguridad. Volumen 4, año 4. Perú, 2021. Página 142.

⁴⁸ **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...

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

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

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente. ..."

⁴⁹ **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión,



Mexicanos,⁵⁰ relativas a expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; asimismo, que organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal. Esto es, le corresponde el papel de creador de norma generales, abstractas e impersonales que regulen la seguridad pública en materia federal.

87. Por su parte, en el artículo 89, fracción I, de la Constitución,⁵¹ se contienen tres atribuciones al **Poder Ejecutivo Federal**: la **primera**, relativa a la promulgación de las leyes, que se entiende como la potestad de publicarlas formalmente a fin de que sean cumplidas y hechas cumplir como obligatoria, la **segunda** meramente ejecutiva, y la **tercera**, reglamentaria.

88. La **facultad meramente ejecutiva**, relativa a la ejecución de leyes, consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales en observancia. Lo anterior como una actividad autorizada por una disposición legal, o bien, la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.

89. La función **administrativa de ejecución** de las leyes se manifiesta ante la realización de los actos necesarios para concretar y hacer efectiva la norma legal, esto es, se trata de una atribución ejecutiva sin que requiera de manera indispensable el ejercicio de una potestad reglamentaria, pues los fines del Estado se satisfacen fundamentalmente por la realización de tareas concretas, como lo es la materialización del supuesto regulado por la autoridad legislativa.

conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

⁵⁰ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; **organicen** la Guardia Nacional y las demás **instituciones de seguridad pública** en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."

⁵¹ **"Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. ..."



90. En tal sentido, la atribución en análisis implica la ejecución de actos materiales o jurídicos, realizados bajo un orden legal que determinan **situaciones para casos individuales** con la finalidad de materializar el mandato del legislador. De manera concreta, **la aplicación de la ley.**

91. Respeto de la **función reglamentaria**, emite disposiciones de carácter general, a través de las cuales deben cumplirse ciertos lineamientos abstractos y sin individualización que requiere de su aplicación reiterada durante la vigencia de esa disposición.

92. Conforme a lo expuesto, es claro que **el presidente de la República**, como titular del Poder Ejecutivo Federal, **es la persona encargada de materializar los mandatos legislativos** y desde luego, **dirigir las políticas públicas encaminadas a la observancia de los lineamientos constitucionales y el alcance de las finalidades ahí previstas.**

93. Ahora bien, para transitar al ámbito de la **seguridad pública del país**, es necesario precisar que de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, así como generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.⁵²

94. El artículo 26 constitucional mandata que el Estado organice un sistema de planeación democrático y dispone que haya un **Plan Nacional de Desarrollo** al que se sujeten obligatoriamente los programas de la administración pública federal.⁵³

⁵² **Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. ..."

⁵³ **Artículo 26.**



95. Importa destacar que el mandato de organización es al Estado, y no sólo a una de las partes integrantes del Supremo Poder de la Federación, pues como se verá, el Plan Nacional de Desarrollo no se emite de manera unipersonal, sino que en su confección y aprobación concluyen tanto el Poder Ejecutivo Federal, como el Legislativo por conducto de la Cámara de Diputados.

96. Es claro que, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al presidente de la República la elaboración del aludido Plan Nacional de Desarrollo, pero de conformidad con el artículo 74, fracción VII, de la propia Constitución es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados su aprobación.⁵⁴

97. De lo anterior se obtiene que el Plan Nacional de Desarrollo es más que un simple postulado de anhelos, sino que es un eje rector de las políticas públicas. No se implementa por la sola voluntad del titular del Poder Ejecutivo Federal, sino que pasa por el tamiz de la Cámara de Diputados integrada por los representantes de la Nación.⁵⁵

"A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

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

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

⁵⁴ "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ..."

"VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; ..."

⁵⁵ Artículo 50. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.



98. El Plan Nacional de Desarrollo es el documento en el que el gobierno de México articula los objetivos y metas para atender los problemas prioritarios e impulsar el desarrollo nacional, en éste se detallan, entre otras cuestiones, **las metas e indicadores en materia de seguridad pública**, lo cual permitirá evaluar si se está operando debidamente y si los resultados cuantitativos y cualitativos de su ejecución son los esperados, por lo que, toda vez que la Estrategia Nacional de Seguridad se encuentra sincronizada, se establecerán los mismos parámetros de evaluación.

99. Además de la obligación de la emisión del Plan Nacional de Desarrollo, el presidente de la República debe rendir informes periódicos ante el Congreso de la Unión, y en lo que al presente asunto atañe, cobra relevancia la disposición contenida en el último párrafo del artículo 69 constitucional,⁵⁶ relativa a que el titular del Ejecutivo Federal presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

100. A partir de lo señalado, es posible afirmar que **la Estrategia Nacional de Seguridad Pública no es elegida libremente por el presidente de la República**, sino que, de conformidad con el artículo 76, fracción XI, constitucional, es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla,⁵⁷ y el titular del Ejecutivo Federal deberá rendir un informe anual sobre el estado que guarde esa estrategia.

⁵⁶ **Artículo 69.** En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

"Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

"En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, **el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.**"

⁵⁷ **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; ..."



101. Con base en lo expuesto, queda claro que la función estatal de la seguridad pública, además de concurrente entre los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal en términos del artículo 21 constitucional, **implica la intervención del Congreso de la Unión, como emisor de las leyes que rijan las instituciones de seguridad pública como lo prevé el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, además de la intervención del presidente de la República, por mandato del artículo 89, fracción I, **como ejecutor del mandato legal.**

102. Además, con lo desarrollado se pone de manifiesto que **en materia de seguridad pública**, se construye un diálogo político constante entre el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, pues corresponde al presidente de la República la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo a que alude el artículo 25 constitucional, pero de conformidad con el artículo 74, fracción VII, de la Constitución es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados su aprobación,⁵⁸ de forma que la propia Constitución trazó un sistema de interacción entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en donde confluye la materia de seguridad pública.

103. En sintonía, la Constitución también dispone un diálogo constante entre el Poder Ejecutivo Federal y el Senado de la República desde dos vertientes:

a) El referido artículo 69 constitucional **encarga al Ejecutivo que diseñe una Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informe anualmente sobre el estado que guarde y**

b) De conformidad con el artículo 76, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla.**

⁵⁸ "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...

"VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; ..."



104. Conforme a las destacadas bases generales de índole constitucional, el titular del Poder Ejecutivo Federal publicó la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República** en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve.

• **Fundamentos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública**

105. En el apartado de diagnóstico de esa Estrategia se estableció la relevante afirmación de que la seguridad de las personas es un factor esencial del bienestar y la razón primordial de la existencia del poder público: el pacto básico entre éste y la población consiste en que la segunda delega su seguridad en autoridades constituidas, las cuales adquieren el compromiso de garantizar la vida, la integridad física y el patrimonio de los individuos.

106. En el mismo documento se enfatizó que los índices de violencia y las cifras de asesinatos ubican a nuestro país en niveles históricos de criminalidad y entre los países más inseguros del mundo. Los altos niveles de violencia han generado costos enormes para la economía y la sociedad. Millones de personas han modificado sus patrones de vida para protegerse y muchos han debido emigrar de sus comunidades para salvaguardar su integridad.

107. La propia Estrategia indica que la sociedad mexicana se encuentra actualmente lastimada por la violencia. Desde hace varios lustros nuestro país es víctima del crecimiento exponencial de la delincuencia en sus diferentes modalidades. La dimensión del problema no puede reducirse al fenómeno del narcotráfico, porque éste sólo representa una de las actividades del crimen organizado y tampoco revela la profundidad y extensión de la violencia, que recae cotidianamente sobre las personas.

108. Se afirma que todos los ámbitos de la vida social y económica están afectados por la delincuencia. Más allá del narcotráfico y el crimen organizado, la vida de las personas está impactada por los delitos del orden común. En el hogar, en el barrio, en el traslado al lugar de trabajo, en la escuela y al circular por las calles, los mexicanos viven en constante miedo.

109. Incluso en ese documento se calificó la situación del país como una emergencia a ponerse de manifiesto que, de acuerdo con datos del Instituto



Nacional de Estadística y Geografía, en el país se cometen más de treinta y un millones de delitos al año, de los cuales el noventa y nueve por ciento quedan impunes.

110. De conformidad con el índice de paz global, México es percibido por la comunidad internacional como uno de los países con mayores índices de violencia, corrupción e impunidad. El propio decreto señala que no necesitamos que nos digan que la violencia en México ha sobrepasado los límites de la imaginación, todos sabemos que el miedo, la pérdida de vidas, las desapariciones, el robo a casas habitación y vehículos, los secuestros y la extorsión, entre muchos otros delitos y hechos de violencia han lastimado profundamente el corazón de los mexicanos.

111. La referida **Estrategia Nacional de Seguridad** aprobada por el Senado concluye con que tal Cámara evaluará anualmente el cumplimiento de los objetivos y el avance de las estrategias establecidas, las que se alinearán con el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024** que marcará el rumbo de las políticas que servirán para transformar la vida pública del país y construir un nuevo pacto social cuyo objetivo último sea el bienestar de todas y todos.

• **Consideraciones sobre la seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**

112. Uno de los principales pilares del referido Plan Nacional, aprobado por la Cámara de Diputados, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, lo constituye el apartado denominado "*No puede haber paz sin justicia*" en el que se destaca que la inseguridad, la delincuencia y la violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas y bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad, inhiben el crecimiento económico y debilitan la confianza de la población en su país, su Estado, su Municipio y su barrio.

113. En el mismo apartado sentencia que las **Estrategias de Seguridad Pública** aplicadas por las administraciones anteriores han sido "catastróficas"; lejos de resolver o "atenuar la catástrofe, la han agudizado".



114. Dentro de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se encuentra la aplicación de **un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad** que plantea como prioridades: el restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales; la recuperación del principio de reinserción social; el fin de la "*guerra contra las drogas*" y adoptar una estrategia de prevención y tratamiento de adicciones, busca impulsar procesos regionales de pacificación con esclarecimiento de hechos, justicia, reparación, garantías de no repetición y reconciliación nacional, así como medidas en contra del lavado de dinero y el fortalecimiento de la inteligencia policial.

115. El mismo Plan enfatiza que en la fecha de su emisión ya estaba promulgada la reforma constitucional de dos mil diecinueve que permite contar con la Guardia Nacional como policía de paz y proximidad, con presencia permanente en todo el territorio. Además, el Plan señala la realización de reuniones diarias con el gabinete de seguridad para contar con información y seguimiento precisos y puntuales de los hechos delictivos.

116. En el apartado en el que se explican las acciones en materia de seguridad, el Plan retoma la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aprobada por el Senado de la República, se **hace énfasis en que no se pueden derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusivamente militares o policiales, ya que es absurdo querer pacificar con métodos violentos**, sino que resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el "desarme" y "la entrega de los infractores", a quienes se les respetarán sus derechos y se les propondrá un cambio de vida.

117. El Plan también enfatiza que el Gobierno de México entiende la seguridad nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera.

118. Incluso el Plan propone repensar la seguridad nacional y **reorientar a las Fuerzas Armadas bajo la óptica de que los soldados y marinos de México son "pueblo uniformado"**. El Gobierno Federal procurará incrementar la confianza



de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad.

119. En relación con la Guardia Nacional, el Plan apunta que, ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, **es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.**

120. Esa nueva corporación denominada Guardia Nacional, señala el Plan, será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad, y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos.

121. El Plan anuncia que **la Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y será el titular de esta secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico**, el cual consistirá en una junta de jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de seguridad, defensa nacional y marina. Será una institución de carácter mixto o intermedio. Es decir, que si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.

122. El Plan precisa como objetivo que la Guardia Nacional disponga de elementos suficientes, instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional y en su despliegue regional no sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades.

123. En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal. La Secretaría



de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrán como otra prioridad el fortalecimiento y la profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales.

124. Como objetivo sexenal respecto de la Guardia Nacional el Plan señala el crecimiento hasta ciento cuarenta mil elementos y la cobertura de doscientas sesenta y seis regiones distribuidas en las treinta y dos entidades federativas. Serán prioritarias en la cobertura las zonas más violentas y conflictivas.

125. Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, el dos de julio de dos mil veinte, el presidente de la República publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que aprobó el **Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 elaborado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.**

126. El programa hace énfasis en que la sociedad exige transformar las condiciones actuales de criminalidad e impunidad y en ese sentido la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, estableció como indispensables: la alineación de acciones de seguridad pública en el ámbito nacional, la mejora en la coordinación entre las instituciones responsables en cada entidad federativa y Municipio, la dignificación y mejora en el desempeño de los cuerpos de seguridad y la creación de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil, disciplinado y profesional, cuyo principio rector es la coordinación con los Estados y Municipios con respeto a su soberanía en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

127. La gravedad de las **condiciones de seguridad en México** ha obligado a la reorientación de las acciones en beneficio de la población del país, sus vidas se han visto afectadas por el impacto de la violencia y el delito, especialmente, las de aquellos grupos sociales que históricamente se han discriminado.

128. Con lo expuesto se tiene **un marco legal que rige la distribución funcional de competencias en materia de seguridad pública**, que además de ser concurrente entre la Federación, Estados y Municipios, implica un constante diálogo político entre el titular del Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión.



129. No se trata de una facultad exclusiva de alguno de los Poderes que integran el Supremo Poder de la Federación, sino que involucra la participación del Estado como unidad para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

130. También queda visibilizada la problemática de seguridad pública en el país, así como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 para combatir esa situación calificada incluso de emergencia porque, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el país se cometen más de treinta y un millones de delitos al año de los cuales el noventa y nueve por ciento quedan impunes. De conformidad con el índice de paz global, México es percibido por la comunidad internacional como uno de los países más corruptos, violentos e inseguros.

131. Con lo anterior se da paso al desarrollo del siguiente apartado relativo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, que **condujo al sistema de seguridad pública vigente y en especial a la conformación de la Guardia Nacional.**

VIII.2 Reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve

132. Como se ha puesto de relieve, la problemática de la seguridad pública en el país y la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública encuentra múltiples referencias a la reforma constitucional de dos mil diecinueve que dio origen a la conformación de la Guardia Nacional.

133. En principio importa destacar que la iniciativa de reforma provino de la Cámara de Diputados, esto es, de los representantes de la nación, como los denomina el artículo 51 constitucional.⁵⁹

⁵⁹ "Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."



134. De la exposición de motivos de la reforma constitucional en cuestión se aprecia si bien la Guardia Nacional está prevista en la Constitución desde su emisión en mil novecientos diecisiete, se propuso dotarle de nuevo contenido a su concepto. Al respecto, indica que las Fuerzas Armadas siguen siendo el principal y el más confiable pilar de la seguridad del país, pero a doce años de que fueran involucradas en esa misión por el mando civil siguen careciendo de un marco legal específico y de una formulación institucional adecuada para participar en esa tarea.

135. Como consecuencia, **los institutos castrenses han pagado un alto costo en vidas de soldados y marinos, han experimentado un desgaste injustificable, se han distraído de sus funciones constitucionales explícitas y se ha generado una indeseable erosión en sus vínculos con la población civil.**

136. En tal iniciativa dimanada de la Cámara de Diputados se apuntó que en la crisis de violencia e inseguridad prevalente es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armados. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.

137. La iniciativa planteó resolver ambos problemas: **1.** Los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y **2.** La carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses, al igual que lo tienen formaciones como la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional de Francia, y el Arma de Carabineros italiana.

138. Se apuntó **como razón de carácter urgente** que los institutos militares nacionales son los únicos que tienen el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para empezar a conformar la Guardia Nacional y simultáneamente capacitar a los futuros integrantes de la institución.



139. Los guardias nacionales provendrían de las policías militar y naval, así como de la Policía Federal, y adicionalmente se convocaría a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, quienes recibirán formación y adiestramiento en planteles militares de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las Secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana; adicionalmente se invitará a participar en ese proceso a la Fiscalía General y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con pleno respeto a la autonomía de ambas instituciones.

140. La exposición de motivos apunta que **la Guardia Nacional responderá a la disciplina militar en lo que respecta a su régimen interno de organización.** Sin embargo, **en el ejercicio de sus atribuciones, ligadas al contacto permanente con la población, se desempeñará bajo parámetros de conducción civil,** es decir, ajustará el ejercicio de sus funciones de manera racional y proporcional para proteger la libertad, los bienes y derechos de las personas.

141. Si bien la Guardia Nacional nace como una institución adscrita al mando castrense, de la reforma constitucional de dos mil diecinueve se desprende que los planes, programas y acciones que darán sustento al despliegue de sus tareas correrá a cargo de la autoridad civil. Los esquemas de profesionalización, adiestramiento y certificación se realizarán sobre la base de una formación policial.

142. Como se aprecia de la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, un elemento constante fue **el señalamiento de la participación indispensable de las Fuerzas Armadas permanentes en auxilio de las autoridades policiales civiles,** incluso, desde su génesis, se planteó a la Guardia Nacional con matices sumamente castrenses, tanto en su inicial conformación, su régimen interior y adiestramiento; empero, dirigida por una autoridad civil.

143. Una vez sustanciado el proceso legislativo, el contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó redactado de la manera siguiente:



"Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

"Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

"El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

"El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

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

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



"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

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

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."

144. Una vez establecido el origen de la reforma constitucional en materia Guardia Nacional y apreciado que ha sido un elemento constante el señalamiento de la importancia de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en las labores de seguridad pública y la imposibilidad de excluirlas de tajo.



145. Aunado a quedar en evidencia que las políticas públicas en materia de seguridad pública no son elegidas unipersonalmente, sino que intervienen en su aprobación las Cámaras del Congreso de la Unión ante las propuestas del presidente de la República, que, en el caso concreto, con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, ambos Poderes coincidieron en la necesidad de que las Fuerzas Armadas permanentes tuvieran una participación activa hasta tanto se consolida la Guardia Nacional como cuerpo policial civil federal. **Con estos fundamentos se da pauta para el análisis del apartado siguiente.**

VIII.3 Artículos transitorios de la reforma en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve

146. Desde la iniciativa de reforma dimanada de la Cámara de Diputados y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, **se mantuvo siempre la previsión de que las Fuerzas Armadas permanentes colaboraran con la integración de la Guardia Nacional**, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.

147. De las disposiciones transitorias del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional se aprecia que **en el primer artículo transitorio** se indicó que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

148. De igual forma, que el Congreso de la Unión, dentro de los sesenta días siguientes, expediría la Ley de la Guardia Nacional y realizaría las adecuaciones conducentes y que expediría, dentro de los noventa días, las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y el registro de detenciones.

149. En el **segundo transitorio** se especificó que la Guardia Nacional se constituiría con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determinará en acuerdos de carácter general el presidente de la República, quien designaría al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la defensa nacional y de marina.



150. En el **tercero transitorio** se acotó que los elementos de las policías militar y naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones.

151. En el **cuarto transitorio** se establecieron los lineamientos que habrían de observarse al reformarse la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la emisión de la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

152. En el **quinto transitorio**, que cobra relevancia mayúscula para el presente asunto, se incluyó la previsión en el sentido de que, **durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública** de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76 constitucional.⁶⁰

153. En el **sexto transitorio** se explicó que durante el periodo a que se refiere el quinto transitorio, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de defensa nacional y de marina participarán, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

⁶⁰ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. "El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



154. En el **séptimo transitorio** se dispuso que dentro del plazo de ciento ochenta días, los gobernadores presentarían ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el diagnóstico y programa de fortalecimiento de los cuerpos policiales y municipales.

155. Con base en lo expuesto, **queda en evidencia que la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública es una cuestión excepcional, sin que tenga vocación de permanencia**, pues como se explica más adelante, la interpretación del artículo 129 constitucional (cuya redacción no se ha modificado desde su texto original),⁶¹ no lleva a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.

156. Constitucionalmente, las Fuerzas Armadas están facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, **se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las Fuerzas Armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones** que prevé el artículo 29 constitucional como causas de suspensión de garantías.

157. Por tanto, es claro que el Constituyente Permanente no reservó una facultad exclusiva al Poder Legislativo para normar la actuación de las Fuerzas Armadas y las políticas públicas en materia de seguridad pública, **sino que estas últimas se ejercen en conjunción entre el Poder Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión.**

⁶¹ "**Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



158. Esto se debe precisamente a la excepcionalidad que debe regir en su interacción, sin que deba normalizarse su participación, pues **no puede tener una vocación de permanencia.**

• **Reforma al artículo quinto transitorio constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós**

159. El **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve fue reformado recientemente en la modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

160. El objetivo de ese cambio en la norma transitoria fue principalmente el de ampliar los plazos de la intervención militar en labores de seguridad pública durante cuatro años más al periodo original, es decir, que será por el plazo de nueve años, y no de cinco, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, a partir de la cual, el presidente de la República podría disponer de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, en tanto se consolida la implementación de la Guardia Nacional.

161. Asimismo, la reciente reforma reitera los fundamentos que deben regir la función castrense en las tareas de seguridad pública; exige una mayor capacitación de orden civil; puntualiza una dinámica más profunda en la rendición del informe presidencial para que el Poder Legislativo pueda evaluar, a través de un dictamen, los resultados de la participación militar que permitan identificar las entidades que ya no requerirán la presencia de las Fuerzas Armadas y emitirá las recomendaciones relativas que el Ejecutivo estará obligado a atender e informar sobre ello, además de los informes que en torno a dicha intervención deben rendir las entidades federativas.

162. A partir de lo anterior, es patente que esta última reforma de ninguna manera deja sin efectos el acuerdo impugnado, pues no limita su aplicación ni su vigencia, por lo que continuará su plena operatividad en tanto no concluya el periodo inicial por el que fue creado, o se emita otro que lo sustituya.



163. El contenido vigente del referido **artículo quinto transitorio** es el siguiente:

"Quinto. Durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Conforme a los términos planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa participación deberá ser:

"I. Extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;

"II. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;

"III. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y

"IV. Subordinada y complementaria, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública sólo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

"La Fuerza Armada permanente realizará las tareas de seguridad pública con su organización y medios, y deberá capacitarse en la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución.

"Las acciones que lleve a cabo la Fuerza Armada permanente, en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades civiles de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.

"El Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión un informe semestral sobre el uso de la facultad anterior, proporcionando los indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar los resultados obtenidos en el periodo



reportado en materia de seguridad pública, y corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

"Para el análisis y dictamen de los informes establecidos en el párrafo anterior, en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del plazo señalado en el primer párrafo, se integrará una comisión bicameral, en los términos que acuerden los órganos de dirección política de las Cámaras del Congreso de la Unión.

"La comisión se reunirá cada que la convoque su directiva; para la emisión del dictamen semestral convocará, si así lo requiere, a los titulares de las secretarías de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de Marina. El dictamen evaluará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el primer párrafo del presente artículo para la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública y deberá señalar aquellas entidades federativas donde deje de ser requerida la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en esas labores. Asimismo, contendrá las recomendaciones que contribuyan al cumplimiento del plazo establecido en ese mismo párrafo.

"La comisión bicameral remitirá a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión los dictámenes semestrales, para su discusión y aprobación. Una vez aprobados se remitirán al Ejecutivo Federal, el que deberá informar de la atención que brindó a las recomendaciones emitidas.

"La Cámara de Senadores, al analizar y aprobar los informes anuales que sobre las actividades de la Guardia Nacional le rinda el Ejecutivo Federal, evaluará la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública, realizadas al amparo del presente artículo transitorio, a fin de garantizar que a la conclusión del plazo señalado en el párrafo primero del mismo la Fuerza Armada permanente concluya su participación en labores de seguridad pública, y la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública asuman a plenitud las facultades establecidas en el artículo 21 de esta Constitución.

"Las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas remitirán anualmente a las correspondientes legislaturas locales y al Consejo



Nacional de Seguridad Pública la evaluación integral, en una perspectiva de seis años, contados a partir de la entrada en vigor de la reforma al presente artículo transitorio, del programa señalado en el Artículo Séptimo transitorio. Los resultados de esas evaluaciones serán la base para los ajustes del referido programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes."

164. Asimismo, el **régimen transitorio de esta última reforma constitucional**, indica lo siguiente:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública determinará el grado de avance en el diagnóstico y los programas señalados en el Artículo Séptimo transitorio del Decreto de fecha 26 de marzo de 2019 en materia de Guardia Nacional, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo de dicho transitorio. A partir del ejercicio fiscal 2023 el Ejecutivo Federal establecerá un fondo permanente de apoyo a las entidades federativas y municipios destinado al fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública. Dicho fondo se establecerá de forma separada e identificable respecto de cualquier otro ramo o programa destinado a otros propósitos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y no podrá ser inferior en términos porcentuales al incremento que reciba la Fuerza Armada permanente y la Guardia Nacional para tareas de seguridad pública cada año. Los recursos de dicho fondo no podrán ser utilizados para otro fin. El fondo a que se refiere el párrafo anterior se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Hasta un veinticinco por ciento de dicho fondo se asignará a las entidades federativas con mejores resultados en materia de seguridad pública, conforme los indicadores que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En adición a los recursos federales establecidos en el presente artículo transitorio, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas establecerán anualmente un fondo de apoyo a las instituciones de seguridad pública de los municipios, en especial aquellos con menor población o mayor grado de marginación. Los recursos que se asignen por cada entidad federativa



deberán ser al menos en una proporción uno a uno respecto de los recursos federales a que se refiere este mismo artículo transitorio. Las partidas presupuestales a que hacen referencia los párrafos anteriores no se exceptuarán de la transparencia y fiscalización superior por razones de seguridad nacional y deberán ser utilizadas de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"**Tercero.** Los procedimientos en trámite y pendientes de resolución en el Poder Judicial de la Federación a la entrada en vigor de este Decreto, se continuarán sustanciando hasta su resolución de fondo sin sobrepasarse por cambio en la norma impugnada, y se resolverán conforme al régimen jurídico vigente al momento de su presentación."

165. Como podemos apreciar del **artículo tercero de este régimen transitorio**, la intención del Constituyente fue preservar la habilitación constitucional y la continuidad de la aplicación del acuerdo impugnado.

166. Una vez reseñada la problemática de seguridad pública en el país, abordadas las implicaciones de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en las tareas de seguridad pública, examinada la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, así como los artículos transitorios que la rigen, lo que corresponde es exponer el contenido del acto impugnado sin atribuirle calificativas sobre su regularidad constitucional.

VIII.4 Marco constitucional de excepcionalidad sobre la intervención de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública

167. Como lo precisamos anteriormente, el acuerdo impugnado se emitió con base en lo dispuesto por el artículo **quinto transitorio** del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.⁶²

⁶² "**Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de



168. Dicho precepto transitorio establece que **durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto**, en tanto la *Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial*, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria**.

169. Como podemos apreciar, la norma transitoria de referencia dispuso de distintas exigencias para la implementación de la fuerza castrense en tareas que constitucionalmente no le corresponden.

170. La razón de exigir tales condiciones en la propia Constitución radica precisamente en la **excepcionalidad de la participación de las fuerzas militares en tareas de corte estrictamente civil, como lo es la seguridad pública**.

171. Para hacerlo, debemos tomar en consideración algunas de las implicaciones de la **militarización –aun en supuestos provisionales– de la seguridad pública**, así como los pronunciamientos más relevantes que al respecto han emitido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

172. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha examinado la intervención de las **Fuerzas Armadas permanentes** (entendidas como la conjunción del Ejército, Armada y Fuerza Aérea) **en tareas de seguridad pública**.

173. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 1/96**,⁶³ en donde varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados promovieron la demanda en contra del **artículo 12, fracciones III y IV, de la**

la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

⁶³ La acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.



Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

174. Entre las cuestiones controvertidas la parte actora esgrimió que el problema de seguridad pública es una cuestión toral que debe ponérsele especial atención porque está encaminada directamente desde la prevención hasta la mejor persecución de conductas delictuosas con la suma de esfuerzos coordinados entre las instituciones u organismos encargados de ella.

175. Pero que no se debían contemplar dentro de esas funciones a la Secretaría de la Defensa Nacional, ni a la Secretaría de Marina, razón por la cual su inclusión en aquella norma impugnada dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública –alegó la parte actora–, carecía de justificación y sustento, por lo que era contraria al Texto Constitucional.

176. Al respecto, el Tribunal Pleno, al declarar **infundados** los argumentos de la parte actora y declarar **válida** la norma impugnada, consideró como un hecho notorio en la sociedad de aquella época (mil novecientos noventa y seis) la proliferación de delitos: robo con violencia a casas habitación y negocios, robo de vehículos y en la vía pública, aun durante el día y con lujo de violencia, homicidios intencionales, narcotráfico, contrabando, secuestro, que se producen reiteradamente en detrimento de los gobernados.

177. En dicha ejecutoria se resolvió que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tienen, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública. El Pleno explicó que **la interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional no llevaba a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.**

Se declaró la validez de la norma impugnada en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón (ponente), Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Ministra Sánchez Cordero, Ministro Silva Meza y Ministro presidente Aguinaco Alemán.



178. El Pleno acotó que la intención del legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles. **En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.**

179. Dentro de nuestro sistema jurídico: **a)** el referido tipo de intervención se encuentra circunscrito al orden constitucional, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a los derechos fundamentales; **b)** que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa; y **c)** que tal intervención no puede usurpar la esfera de competencia de esas autoridades.

180. También el Pleno explicó que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar, se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la nación.

181. De acuerdo con el criterio asumido en dicho precedente, las Fuerzas Armadas del país se encuentran supeditadas a una autoridad civil de elección popular que tiene el doble carácter en nuestro sistema constitucional, de jefe de Estado y de Gobierno, brindando la unidad y concentración de la dirección del instituto armado en este funcionario, quien tendrá la responsabilidad legal de aplicar el uso de la fuerza militar cuando las circunstancias del país lo exijan.

182. En dicho precedente este Alto Tribunal explicó que la suspensión de garantías que prevé el artículo 29 constitucional **no es el único caso y la única condición para que el titular del Poder Ejecutivo pueda auxiliarse del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.** Esto, porque la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones, pero de suyo excepcionales que, **a juicio del presidente de la República, no justifiquen la suspensión de garantías, pero sí la intervención de una fuerza estatal que, efectivamente, pueda coadyuvar a salvaguardar el orden constitucional.**

183. Las Fuerzas Armadas están facultadas constitucionalmente para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, bajo su más estricta respon-



sabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que **de no enfrentarse de inmediato por las Fuerzas Armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.**

184. En ese supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el Texto Constitucional, y por algún motivo se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten los derechos fundamentales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

185. Suspender las garantías puede propiciar una grave afectación a los gobernados en los valores de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las Fuerzas Armadas que es, precisamente, servirlos. De ahí que, dentro de lo posible, deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aun con el auxilio de las Fuerzas Armadas, pero sujetas al respeto absoluto a los derechos fundamentales y con adhesión a las autoridades civiles.

186. Las Fuerzas Armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo. Esto significa que las Fuerzas Armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles.

187. Es imprescindible que se requiera su participación, pero habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervinieran estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados internacionales celebrados por México.

188. Incluso este Tribunal Pleno imprimió que no sólo es constitucional la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio o apoyo de las autoridades civiles, sino necesaria para salvaguardar el orden jurídico emanado de la propia Ley Fundamental.



189. De la referida acción de inconstitucionalidad derivó, entre otras, la jurisprudencia de rubro: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)."⁶⁴

190. Sin embargo, el hecho de que la intervención de las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública se considerara constitucional, no implica invisibilizar que pueden producirse efectos nocivos.

191. Además de la ya referida acción de inconstitucionalidad 1/96, destaca la **acción de inconstitucionalidad 6/2018** y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 resueltas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶⁵

192. En tal asunto se controvertió la emisión de la denominada **Ley de Seguridad Interior**, y como cuestión previa el Pleno destacó que la inseguridad lacerante a la que se enfrentaba México en esa época (dos mil dieciocho), se ha hecho cada vez más aguda y compleja, principalmente por la presencia de la delincuencia organizada, pues su poder económico y su poder de fuego son un desafío que requiere y exige un enorme fortalecimiento de nuestras instituciones y una estrategia integral para enfrentarlo.

⁶⁴ La jurisprudencia P./J. 38/2000 derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta por el Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos, se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 549, registro digital: 192080.

⁶⁵ La acción de acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al quince de noviembre de dos mil dieciocho por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Ministra Piña Hernández con precisiones, Ministros Medina Mora I. (encargado del engrose) con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado "CUESTIONAMIENTOS A LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN SU INTEGRIDAD", en su tema A.1., denominado "Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior", consistente en determinar que el Congreso de la Unión no es competente para legislar en materia de seguridad interior. El Ministro Pardo Rebolledo (ponente) votó en contra. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.



193. Ante la debilidad institucional de los cuerpos policiacos estatales y municipales para hacer frente a esta apremiante situación, ha propiciado que las Fuerzas Armadas coadyuven con las fuerzas civiles en tareas de seguridad pública.

194. Al respecto, el Pleno determinó que resultaron fundados los conceptos de invalidez relativos a que la ley impugnada excedía materialmente la competencia constitucional otorgada al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional, por lo que dicha norma fue declarada **inválida**.

195. El Pleno resolvió que la norma controvertida distribuía facultades entre la Federación, entidades federativas y los Municipios, sin que exista una habilitación constitucional expresa para hacerlo. **La seguridad nacional, en su vertiente de seguridad interior, es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente.**

196. Por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva al orden federal entre entidades federativas y Municipios. En este sentido, **se declaró inconstitucional la norma**, al exceder y convertir en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación. No se colmaron los supuestos de excepcionalidad y temporalidad que deben regir en la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, pues la norma en cuestión creó un esquema permanente de participación de éstas.

197. Sin embargo, el propio Pleno acotó que **las razones de inconstitucionalidad de la ley examinada no permitían concluir que las Fuerzas Armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública.**⁶⁶

⁶⁶ En los párrafos 148 a 150 de ese proyecto, literalmente se precisó:

"[148.] La seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente. Por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva la orden federal entre entidades federativas y municipios.

"[149.] En este sentido, la ley es inconstitucional ya que se excede y convierte en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación.

"[150.] Ahora bien, las razones que sostienen la inconstitucionalidad de la ley no permiten concluir que las Fuerzas Armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública."



198. De la interpretación de los referidos artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero de manera excepcional, en auxilio de las autoridades civiles y de forma temporal.

199. Esta Suprema Corte destacó que, de conformidad a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de último recurso y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

200. De igual forma, el Pleno señaló que en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, en donde se determinó la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidas las víctimas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.

201. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho.

202. Por ello, la intervención militar **debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que el régimen de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.**⁶⁷

203. Asimismo, el Pleno precisó que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana se encuentran por disposición constitucional expresa reservados primordialmente a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe ser: **a) extraordinaria**, de manera que toda intervención

⁶⁷ Serie C, No. 220. Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.



resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; **b) subordinada** y **complementaria** a las labores de los cuerpos de seguridad civiles; **c) regulada** mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; y **d) fiscalizada**, por órganos civiles competentes e independientes.

204. En este sentido, en el referido precedente el Pleno explicó que **el Estado Mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las instancias militares**. No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, sino **las atribuciones que le son encomendadas y su finalidad**.

205. De lo anterior, puede concluirse que el debate sobre la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública aún sigue vigente.

206. Otra aproximación sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se encuentra en la sentencia emitida el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el *Caso Alvarado Espinoza y otros contra México*, en donde se declaró la responsabilidad del Estado por la desaparición forzada de las víctimas en el marco de un operativo militar en tareas de seguridad pública en el Estado de Chihuahua.⁶⁸

207. En dicha ejecutoria se hizo un análisis sobre **la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana**, en donde se determinó que, por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción.

⁶⁸ Serie C, No. 370. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018.



208. No obstante –acotó la Corte Interamericana–, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos.

209. Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones.

210. La Corte Interamericana retomó que en el *Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela*, en donde se determinó la responsabilidad del Estado por la ejecución extrajudicial de treinta y siete reclusos por parte de elementos de la Guardia Nacional y de la policía, estableció que si bien los Estados Partes de la Convención podrían desplegar a las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que **el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.**⁶⁹

211. El tribunal interamericano señaló que la intervención de Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que **el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.**

⁶⁹ Serie C, No. 150. Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006.



212. Asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la Organización de las Naciones Unidas sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que "*las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil*".

213. Lo anterior –señaló–, fue reiterado también en el *Caso Osorio Rivera Vs. Perú*, en donde se estableció la responsabilidad del Estado por la desaparición de la víctima por parte de elementos que viajaban en una patrulla militar para verificar si se trataba de una persona relacionada con el terrorismo.

214. Las precisiones del tribunal interamericano respondieron al supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles.⁷⁰

215. La Corte Interamericana enfatizó que existe consenso de organismos internacionales en señalar en que **la participación de las Fuerzas Armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contraria a determinados principios del Estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles**. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.

216. Asimismo, el referido tribunal interamericano reiteró que el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, así como que tales denuncias deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria y no militar, las cuales deberán ser efectivamente investigadas y, en su caso, sancionados los responsables.

217. No sobra recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México

⁷⁰ Serie C, No. 274. Corte IDH. *Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013.



de dos mil dieciséis señaló que en la región, y específicamente en México, **la experiencia demuestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna en general viene acompañada de violencia y graves violaciones a los derechos humanos**, situación agravada por la impunidad que prevalece en estos casos respecto de los agentes militares involucrados.

218. La Comisión recomendó a México desarrollar un plan para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública, fortalecer a las fuerzas policiales, adoptar una ley general sobre uso de la fuerza y crear un mecanismo de rendición de cuentas ante el uso de la fuerza letal.

219. En su último informe de seguimiento de dos mil diecinueve, la Comisión encontró que, si bien normativamente la Guardia Nacional fue concebida como un órgano civil con funciones policiales, **su composición transitoria con personal y estructura de tipo militar podría implicar duda sobre su naturaleza civil y la desmilitarización de la seguridad pública.**

220. La Comisión ha recordado la exigencia de políticas públicas sobre seguridad y lucha contra el crimen que prioricen el funcionamiento de una estructura institucional eficiente desde un enfoque de derechos humanos. Igualmente, la Comisión alentó al Estado Mexicano en la implementación de medidas de rendición de cuentas de los operativos de seguridad pública que respondan a los estándares internacionales y las recomendaciones en la materia.

221. Lo expuesto en este apartado revela que tanto para esta Suprema Corte como para la Corte Interamericana de Derechos Humanos es posible que las Fuerzas Armadas participen en tareas de seguridad pública. **Sin embargo, únicamente debe ocurrir ante situaciones extraordinarias que deben quedar plenamente justificadas, pues su intervención no puede tener una vocación de permanencia.**

222. Lo anterior, porque la militarización de la seguridad pública implica que, contrario a lo dispuesto por el artículo 21, párrafo décimo, de la Constitución, la seguridad pública no estará a cargo de una institución de carácter civil. Este Tribunal Pleno entiende que lo anterior fue lo que llevó al legislador Constituyente a facultar al presidente de la República a usar las Fuerzas Armadas en tareas de



seguridad pública **siempre que se hiciera de manera extraordinaria, subordinada, y complementaria, regulada y fiscalizada.**

223. Una vez reseñada la problemática de seguridad pública en el país, abordadas las implicaciones de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en las tareas de seguridad pública, examinada la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional, así como los artículos transitorios que la rigen, lo que corresponde es analizar el contenido del acto impugnado.

VIII.5 Estudio del acuerdo impugnado

224. En principio, es necesario precisar **lo que es materia de estudio en las controversias constitucionales.** Al respecto, al resolver la controversia constitucional 209/2021,⁷¹ la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que es importante tener en cuenta que a raíz de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno al Poder Judicial de la Federación, se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución para significar, entre otras cuestiones, que **los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional.**⁷²

225. Destacó que la reforma no alteró la naturaleza de las controversias constitucionales. Es decir, que este medio de control sigue ocupándose medular-

⁷¹ La controversia constitucional 209/2021 la resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al primero de junio de dos mil veintidós por cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

⁷² **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: ... "En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. ..."



mente de analizar cuestiones relacionadas con el **principio de división de poderes** y la **cláusula federal**, pero pueden estar tan íntimamente ligadas con afectaciones a derechos humanos que también podrán estudiarse en relación con estos últimos.

226. Lo anterior, además, es congruente con una interpretación sistémica de los artículos 1o., tercer párrafo, y 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, en caso de que un órgano plantee argumentos en los que aduce que la presunta invasión competencial le impide realizar las tareas que en su ámbito de competencias corresponden a la protección de derechos humanos, es posible analizar tales planteamientos en esta vía de control constitucional.

227. Es decir, la previsión de analizar violaciones a derechos humanos en este medio de control no desnaturaliza ni cambia la esencia de las controversias constitucionales, sino que permite realizar una interpretación integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tome en cuenta que el ejercicio de facultades por parte de las autoridades conlleva normalmente implicaciones en el goce de los derechos humanos.⁷³

228. Esto significa que al efectuar el análisis de la norma general, acto u omisión cuya invalidez se reclame deben ser examinados los planteamientos relacionados con alguna afectación directa a la Constitución. Lo que incluye, por la relevancia en el estudio de este asunto, aspectos de **fundamentación y motivación** a que se refiere el artículo 16 constitucional, desde luego, al tener conexión con el planteamiento de invasión de competencias, por lo que, previo a examinar la regularidad constitucional de la fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, es oportuno **clarificar su clasificación jurídica**.

⁷³ "**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."



229. El **acuerdo controvertido es una norma general** pues reúne las características de *generalidad, abstracción e impersonalidad* que revisten ese tipo de disposiciones.

230. En la ejecutoria derivada de la acción de inconstitucionalidad **31/2019**, 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.⁷⁴

231. Al respecto, el Pleno explicó que 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 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.⁷⁵

232. 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*.

233. Así, **el acuerdo controvertido** tiene las características propias de una **norma general**, ya que cuenta precisamente con las referidas cualidades de ser, **general, abstracta e impersonal**.

⁷⁴ 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 Zaldivar Lelo de Larrea.

⁷⁵ 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 de los Estados Unidos Mexicanos regula la procedencia de la acción en contra de "*leyes federales*", "*leyes locales*" o "*leyes electorales*".



234. En efecto, dicho acuerdo es **general** porque como acto jurídico no desaparece después de su aplicación, sino que tiene una pervivencia vinculada al propio periodo al que se sujetó su contenido, esto es, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades, e implantación territorial, sin que pueda exceder de cinco años a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

235. Esto es, la generalidad del acuerdo impugnado implica su permanencia y deberá aplicarse cuantas veces se actualice el supuesto ahí previsto, relativo a la necesidad de que las Fuerzas Armadas permanentes auxilien a la policía civil que es la Guardia Nacional, lo que significa que el acuerdo deberá aplicarse de manera reiterada hasta la obtención de su finalidad que es la implementación de la Guardia Nacional o hasta el agotamiento de su vigencia.

236. El acuerdo impugnado es **abstracto e impersonal** porque prevé un número indeterminado e indeterminable de ocasiones en las que deberá aplicarse y sus efectos se irradian a toda la población, esto es, a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

237. Precisamente esas características que se distinguen del acuerdo impugnado, aun cuando es emitido por el titular del Poder Ejecutivo, permiten categorizarlo como una **norma general** y a partir de esa naturaleza es que se emprenderá el estudio de los planteamientos formulados en este asunto.

238. Así, una vez fijado el marco constitucional de la seguridad pública en el país, el contenido de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve y sus artículos transitorios, el contenido del acuerdo impugnado, así como el marco de excepcionalidad al que se encuentra sujeta su constitucionalidad, la materia de análisis de esta controversia constitucional y la naturaleza de la **norma general** impugnada, **procede efectuar el estudio del acuerdo** que nos ocupa, con base en los conceptos de invalidez planteados por la Cámara de Diputados actora.

239. Como se establece al inicio de este considerando, son **infundados los distintos conceptos de invalidez** hechos valer, por lo que para explicar la



postura que fundamenta esta afirmación, en principio es necesario efectuar un análisis comparativo entre el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y el **acuerdo impugnado**:

Reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, artículos transitorios

"**Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República **podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

"**Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, **las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley,** con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

Acuerdo controvertido, publicado el once de mayo de dos mil veinte

"**Primero. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional** en las funciones de seguridad pública a cargo de esta última, **durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años** contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

"**Segundo.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, **realizará las funciones que se le asignen** conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la **Ley de la Guardia Nacional.**

"**Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos y **observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.**

"**Cuarto.** Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

"**Quinto.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda."

240. Como se aprecia de la comparación presentada, **el Ejecutivo Federal acató lo previsto en esa disposición constitucional transitoria, pues reiteró cada uno de sus conceptos centrales para dar cumplimiento a esa reforma.** No podía ser de otra manera atendiendo a la función ejecutiva que corresponde desarrollar el presidente de la República frente a la emisión de esa reforma de gran importancia en materia de seguridad pública.

241. Esto es así porque el artículo **quinto transitorio** de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación constituye **una facultad establecida por el Constituyente** que el Ejecutivo desarrolló con apoyo en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual **establece una obligación dual** al presidente de la República: **a)** ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; y **b)** a través de esa función anterior, proveer su exacta observancia en la esfera administrativa.⁷⁶

242. Precisamente siguiendo el contenido de la referida disposición transitoria, en el **acuerdo controvertido** el titular del Poder Ejecutivo Federal dispuso que la Fuerza Armada permanente del país se coordine con la autoridad civil del secretario de Seguridad y Protección Ciudadana **para brindar su apoyo de las**

⁷⁶ **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y **ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.**"



actividades de la Guardia Nacional, que es un cuerpo policial **civil** en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁷

243. Como se adelantó, de la lectura del acuerdo en cuestión se aprecia que se invocaron como **fundamento** de la emisión de ese acto los artículos 89, fracción I, de la Constitución y el citado quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve que precisamente lo facultan **para aplicar la disposición constitucional**.⁷⁸

244. Como **motivos** para la emisión del acuerdo, el titular del Poder Ejecutivo Federal destacó esa reforma constitucional, así como la consecuente emisión de la Ley de la Guardia Nacional y al respecto señaló que dicha institución de seguridad pública de carácter civil **requiere de un periodo de implementación para cumplir cabalmente con las funciones a su cargo**.

245. Lo anterior, sin lugar a dudas corresponde íntegramente con la razón en la que el Constituyente sustentó la decisión de **que las autoridades castrenses**

⁷⁷ **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. ...

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

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

⁷⁸ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



contribuyan en las labores de seguridad pública que son exclusivas de las autoridades civiles, específicamente de la Guardia Nacional.

246. En esa misma línea argumentativa, en el acuerdo se hizo énfasis en que **la seguridad pública es un deber primario** a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que destacó como imprescindible el garantizar a la población el cumplimiento de dicha obligación del Estado.

247. Asimismo, se precisó que las funciones a desempeñar por las Fuerzas Armadas serán **las que les asigne la autoridad civil** en tareas de seguridad pública, de entre las previstas en determinadas fracciones del referido **artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional**.

248. Este aspecto es especialmente relevante porque las autoridades castrenses tienen asignadas tareas bien delimitadas dentro de un marco normativo determinado para lo cual fue habilitado el Poder Ejecutivo en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, lo que significa que las funciones de la Fuerza Armada permanente no derivan de una actividad de hecho, sino a partir de tres escenarios fundamentales:

a) Una disposición constitucional que comprende su intervención precisa dentro de la función de la seguridad pública a través de una habilitación específica en ese sentido para el Poder Ejecutivo;

b) Un acuerdo general emitido por el presidente de la República en donde ejerce esa habilitación constitucional que precisa la forma en que dicha intervención castrense tendrá lugar; y

c) Un conjunto de normas asociadas que brindan estructura a la función de seguridad pública que emprenderán los elementos castrenses, cuya aplicación deriva del propio acuerdo presidencial emitido para cumplir con su habilitación constitucional en esa materia.

249. De esta forma, la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública cuenta con una instrucción general por parte del



presidente de la República, quien ejerce la titularidad de esas fuerzas, lo cual cuenta con suficiente soporte normativo y constitucional, de manera que **esas tareas las desarrollan no a través de una actividad de hecho, sino en virtud de un marco legal expreso que ahora brinda seguridad jurídica a esa forma de intervención.**

250. La ausencia de un conjunto normativo expreso sobre dicha intervención militar permitiría cuestionar la facultad de las Fuerzas Armadas para participar en tareas generales de seguridad pública, lo que podría incluso afectar la legalidad de sus funciones en el contexto del ámbito penal.

251. En el marco constitucional vigente, la existencia del acuerdo impugnado permite que las tareas desplegadas por los elementos castrenses se desarrollen en un estado de legalidad, máxime cuando su actividad está supeditada a la exigencia constitucional de que sea el presidente de la República quien autorice a los elementos castrenses a realizar ese tipo de funciones. Esto es, el acuerdo aporta garantías que brindan seguridad jurídica y constituyen un claro avance en la intervención ordenada y efectiva de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública.

252. En ese sentido, en el artículo **tercero del acuerdo** se determinó que la intervención ordenada se regirá por la estricta **observancia y respeto a los derechos humanos** en acatamiento con artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e indicó que debe ceñirse a lo establecido en la **Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos de la materia.**⁷⁹

253. En sintonía con lo anterior, estableció que las tareas que desarrollen las fuerzas castrenses armadas con motivo de esa instrucción **estarán bajo la supervisión del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.**

⁷⁹ **Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia."



254. Esta atribución no puede comprenderse asignada a una autoridad distinta a la civil, por dos motivos: primero, porque los artículos quinto y sexto transitorios de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve no condicionaron la aplicación de los mecanismos de control de naturaleza castrense, en segundo lugar, porque previamente destacó que la Fuerza Armada contribuiría en las funciones de seguridad pública encomendadas a la Guardia Nacional como autoridad civil.⁸⁰

255. En ese sentido, de manera expresa **instruyó al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y Marina** con el propósito de definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional que es un cuerpo policial civil.

256. En cuanto a la **temporalidad** de la participación armada ordenada, acotó la duración de la intervención militar en tareas de seguridad pública **al periodo de consolidación del cuerpo policial civil**, y siguiendo la instrucción legislativa contenida en el citado artículo **quinto transitorio**, precisó que **esa participación no excedería del plazo de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional** en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

257. Ese aspecto temporal no se acota con la reforma constitucional de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós al citado **artículo quinto transitorio**,

⁸⁰ **"Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolle su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

"Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."



sino que se extiende y, por ende, ante su pervivencia, se habilita su análisis a pesar de esa modificación constitucional.

258. En el propio **acuerdo impugnado** el titular del Poder Ejecutivo señaló que la participación de la Fuerza Armada permanente sería de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria** de la labor civil de seguridad pública a cargo de la Guardia Nacional, lo cual es perfectamente compatible con la disposición contenida en el citado artículo **quinto transitorio**.

259. De esta forma, dadas las particularidades del caso, una posible declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo podría afectar de forma negativa las garantías que el Constituyente y el Congreso de la Unión establecieron cuando permitieron temporalmente la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública. Este acuerdo, por sus características, constituye además un límite para que el Ejecutivo Federal establezca los alcances y las modalidades en el ejercicio de esta facultad, que le fue atribuida de forma extraordinaria y, se reitera, temporal.

• **El acuerdo recurrido no vulnera el principio de división de poderes en relación con el diverso de reserva de ley**

260. En el concepto de invalidez que fue sintetizado en el punto **I**, la diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva para el segundo año de la LXIV Legislatura, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,⁸¹ expuso principalmente que el acuerdo impugnado vulnera el principio de **división de poderes** en relación con el diverso principio de **reserva de ley**.

261. Lo anterior porque, desde su perspectiva, el acuerdo impugnado regula arbitrariamente cuestiones de competencia exclusiva del Congreso de la Unión. Además, debido a que la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas

⁸¹ Sin que para su legitimación fuera necesaria una minoría parlamentaria porque la procedencia de la controversia constitucional no lo exige.



de seguridad pública es restrictiva por sí misma de derechos humanos, se vulnera el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸² y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

262. Por último, considera que la emisión del acuerdo impugnado debió surgir con posterioridad a que el Congreso de la Unión emitiera la legislación correspondiente a la intromisión gradual de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública, pues el Constituyente reservó el ámbito competencial al Congreso de la Unión para emitir una ley que regule el ejercicio de la facultad prevista en el referido artículo quinto transitorio.

263. No asiste razón a la promovente porque parte de una premisa inexacta al aseverar que la voluntad del Constituyente era reservar competencia al Congreso de la Unión para legislar sobre la intromisión de la Fuerza Armada permanente en funciones de seguridad pública.

264. Como se puede advertir del contenido del artículo **quinto transitorio** que dio origen al **acuerdo impugnado**, la voluntad del Constituyente no fue reservar al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la posibilidad de que la Fuerza Armada permanente participe en labores de seguridad pública en un plazo máximo de cinco años mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

265. En realidad el Constituyente otorgó al presidente de la República la facultad de disponer de la Fuerza Armada permanente para desempeñar tareas de seguridad pública de forma excepcional, dentro de un plazo de cinco años en el que la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.⁸³

⁸² **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."

⁸³ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



266. Es decir, **la norma transitoria en comento no resguardó la facultad de emitir una normativa relacionada con la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública**, sino que otorgó esa facultad excepcional al presidente de la República mientras la Guardia Nacional implementa los elementos logísticos necesarios para su funcionamiento.

267. Desde la iniciativa de reforma presentada por la Cámara de Diputados –cuya representante es la actora en esta controversia– y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, se sostuvo que la Fuerza Armada permanente colaboraría con la integración de la Guardia Nacional, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.

268. La condición de **excepcionalidad** referida proviene precisamente del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del que se reitera que dispone que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar,⁸⁴ cuya lectura en contrario sentido implica **reconocer la prohibición constitucional** de que las Fuerzas Armadas desempeñen tareas de seguridad pública porque esas labores corresponden a las autoridades civiles.

269. Si la voluntad del Constituyente hubiera sido que el Poder Legislativo prescribiera una legislación para regular de forma ordinaria la participación de la Fuerza Armada permanente en funciones de seguridad pública **habría efectuado argumentaciones específicas sobre ese punto que guardarán relación con la prohibición constitucional mencionada, incluso pudo generar una obligación legislativa expresa en ese sentido.**

270. Por lo anterior, esta Suprema Corte considera que la parte actora sustenta sus argumentos en la afirmación inexacta de que el Constituyente otorgó

⁸⁴ **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para emitir una ley que regule el ejercicio de la facultad prevista en el referido **artículo quinto transitorio**, pues ello constituyó una **facultad explícita y excepcional** al presidente de la República para que, condicionada a determinados fundamentos, pudiera hacer uso temporal de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.

271. La imprecisión de la que parte dicho motivo de inconformidad invariablemente repercute en la percepción que tuvo la representante de la Cámara de Diputados para afirmar que el acuerdo impugnado vulnera el **principio de división de poderes** en relación con el diverso de **reserva de ley**.

272. La facultad otorgada al presidente de la República implica que **pueda** disponer de las fuerzas castrenses de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, dentro de los cinco años posteriores a la emisión del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, mientras esta institución civil desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

273. En ese sentido, la facultad otorgada por el Constituyente es potestativa pero no obligatoria, lo que robustece la cuestión de excepcionalidad referida, para lo cual deberá tomar en consideración los **parámetros o fundamentos establecidos en el mismo transitorio** relacionados con la temporalidad y de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

274. Por ello, también es desacertado considerar que el acuerdo impugnado debió surgir con posterioridad a que el Congreso de la Unión emitiera la legislación correspondiente a la intromisión gradual de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública, ya que el Constituyente no estableció una atribución reglamentaria al presidente de la República que dependiera de la emisión de una norma general para su implementación o ejecución.

275. Si fuera así, **resulta un contrasentido** que la representante de la Cámara de Diputados argumente como motivo de inconformidad que una facultad expresamente otorgada al presidente de la República no pudiera ser desarrollada **debido a una omisión legislativa que no ha sido generada por la parte actora**.



276. Por otro lado, de aceptarse que corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal reglamentar y definir los conceptos de intervención extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, implicaría considerar que ejerza su facultad reglamentaria, lo que **sí podría impactar** en la aludida invasión de esferas competenciales alegada por la parte actora, de forma que el argumento central de invasión resulta incongruente con la pretensión alegada.

277. Lo anterior implicaría, además, subordinar la facultad otorgada por el Constituyente al Poder Ejecutivo a una interpretación realizada por el Poder Legislativo, lo que además **retrasaría la posibilidad de dar cumplimiento a un mandato constitucional atribuible al mismo legislador y que está sujeto a un plazo perentorio** de cinco años a partir de la entrada en vigor de la varias veces citada reforma constitucional de dos mil diecinueve.

278. Por último, no debe pasar inadvertida la facultad conferida al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad pública; sin embargo, ello **no implica que el Constituyente se facultara para emitir una disposición de carácter extraordinario** que regule la participación de la Fuerza Armada permanente en cuestiones de seguridad pública por un plazo de cinco años. Esto, precisamente porque del acuerdo impugnado por sí mismo y a la luz de la reforma constitucional de dos mil diecinueve se obtiene que **la participación de las Fuerzas Armadas no tiene una vocación de permanencia, sino de excepcionalidad.**

279. En suma, **los conceptos de invalidez resultan infundados** porque Poder Constituyente **no estableció una obligación de legislar** sobre la forma de intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública porque se trata de una participación excepcional y no permanente al tenor de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

280. Adverso a ello, **facultó expresamente al presidente de la República** para hacer uso de las fuerzas castrenses en tareas de seguridad pública dentro de un plazo perentorio a partir de **determinados fundamentos que justifican esa excepcionalidad** y que son compatibles con la doctrina constitucional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



281. El propio Poder Legislativo a través del artículo quinto transitorio de reforma constitucional de dos mil diecinueve **facultó al presidente de la República a implementar dicho régimen transicional**, quien, en cumplimiento a ello, **materializó mediante el acuerdo impugnado, que es general, abstracto e impersonal**, y para ello se ciñó a lo expresamente señalado en el citado **artículo quinto transitorio** constitucional.

282. Así, contrario a lo argumentado por la Cámara de Diputados, con el acuerdo controvertido no se pone de manifiesto la actualización de las transgresiones que alega. Por el contrario, se aprecia la sujeción del Ejecutivo Federal a los lineamientos previstos en el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional señalada, de manera que **no se materializa una vulneración al principio de división de poderes**, toda vez que:

- No se aprecia que se **subordine** al Poder Legislativo al Ejecutivo, ya que no contiene mandato en ese sentido.

- No implica **dependencia** del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo, pues lo que contiene el acuerdo no impide que el legislador tome decisiones o actúe de manera autónoma.

- No se concreta una **intromisión** porque el Poder Ejecutivo no interfiere en una cuestión propia del Legislativo, sino que incluso, la redacción misma del acuerdo permite advertir que se apegó a las palabras y conceptos que el Constituyente plasmó en el artículo **quinto transitorio** de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

283. Por ello, **tampoco estamos en presencia de una restricción a derechos humanos que deba contenerse en una norma** como lo refiere el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues se trata de una habilitación constitucional transitoria expresa que está sujeta a determinados fundamentos que cumplen con los estándares nacionales e internacionales de excepcionalidad para garantizar la seguridad pública del país a través del apoyo de sus Fuerzas Armadas.



284. Con base en lo anterior, se concluye que **la emisión del acuerdo impugnado no vulnera el principio de división de poderes, en relación con el diverso de reserva de ley.**

• **El acuerdo impugnado no se encuentra indebidamente fundado y motivado, ni desborda el contenido del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve**

285. Asimismo, son **infundados** los conceptos de invalidez hechos valer y que fueron sintetizados en los puntos **I**, inciso **d)**, **II**, y **III**, del apartado correspondiente, puesto que el acuerdo controvertido **no** se encuentra indebidamente fundado y motivado, **ni** desborda lo previsto en el **artículo quinto transitorio** en que se sustenta.

286. En efecto, es patente que el acuerdo en cuestión fue emitido por el presidente de la República para **ejecutar la orden dada por el Constituyente para materializar esa voluntad legislativa que requiere la intervención de otro Poder para operar en la realidad**, y sin que con ello se estén invadiendo competencias legislativas del Congreso de la Unión. Tan es así que, como se ha expuesto y se reiterará más adelante, el acuerdo emitido por el presidente se ciñe a lo determinado por la reforma constitucional de dos mil diecinueve y sujeta en todo momento la actuación de las instituciones involucradas **a lo dispuesto en la ley.**

287. Entonces, para resolver este planteamiento es necesario referirnos nuevamente a la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional y a su régimen transitorio, de lo que se obtiene que el **artículo quinto transitorio constitucional** de referencia no dio una autorización esporádica o eventual para que el presidente de la República hiciera uso de la Fuerza Armada permanente, sino que esa habilitación surgió en el contexto de la creación de la Guardia Nacional, lo cual debe leerse de conformidad con los **artículos tercero y sexto transitorios de esa reforma constitucional** que autoriza la intervención de elementos militares durante la consolidación de esa institución civil.⁸⁵

⁸⁵ **Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a



288. Es decir, la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional tenía un doble objetivo: **a)** la creación y construcción de esa institución civil; y **b)** el acompañamiento de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública mientras que se daba esa construcción.

289. El presidente de la República no ejerció la facultad que le fue conferida constitucionalmente de manera inmediata a que se aprobó la reforma constitucional de dos mil diecinueve, sino que lo hizo una vez que fueron aprobadas las normas secundarias, relativas a la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

290. Dichos ordenamientos secundarios, incluso retratan la voluntad legislativa de incorporar a las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, pues contienen supuestos jurídicos donde realizan funciones de apoyo a las autoridades de seguridad pública ordinarias.

291. Por ejemplo, en el artículo 1, párrafo primero, de la Ley de Nacional sobre el Uso de la Fuerza, dispone su aplicación en toda la República a las autoridades que la apliquen dentro de sus funciones, lo que incluye a la Fuerza Armada permanente cuando realiza funciones de seguridad pública.⁸⁶

su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional. ..."

"Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

⁸⁶ **"Artículo 1.** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de **la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.** ..."



292. En el mismo sentido, en el precepto 19 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones precisamente se regula la aplicación de las disposiciones de esa norma a las autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública.⁸⁷

293. Esto revela que el propio legislador ha incluido en un paquete normativo la suma de funciones específicas que las autoridades militares deben realizar cuando intervengan en tareas de seguridad pública, por lo que no era exigible al titular del Poder Ejecutivo que desarrollara cada uno de los conceptos a que se refiere el **artículo quinto transitorio** antes señalado para considerar que el acuerdo impugnado cuenta con la suficiente fundamentación y motivación.

294. Ahora, los **fundamentos** de la **intervención militar autorizada por el Legislativo** y que materializó el titular del Poder Ejecutivo, los cuales están contenidos en la referida disposición constitucional transitoria, abarcan los siguientes puntos:

- **Un objetivo específico**

295. Que la participación de las fuerzas castrenses en las labores de seguridad pública se deben decretar mientras la Guardia Nacional encargada de esa función civil desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

296. El **acuerdo impugnado** delimita esa intervención para cumplir con ese objetivo que justifica la intervención militar en esas tareas para garantizar la seguridad pública en el país como un deber primario a cargo del Estado durante el periodo de implementación de la Guardia Nacional, **como se justificó en los considerandos de ese acuerdo ejecutivo.**

⁸⁷ "**Artículo 19.** Cuando la detención **se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública**, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley."



• Intervención militar delimitada a un plazo fijo

297. El plazo durante el cual intervendrá la Fuerza Armada permanente en las tareas civiles de seguridad pública encomendadas a la Guardia Nacional, está perfectamente acotado en el **acuerdo impugnado** al contenido del referido **artículo quinto transitorio**, pues la participación militar no puede exceder del plazo de cinco años contado a partir de la publicación de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

• Intervención militar extraordinaria

298. Como se estableció anteriormente, la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública debe caracterizarse por ser **excepcional**.

299. El contenido del artículo 129 de la Constitución permite afirmar que la regla general es que la autoridad militar, entendida como la Fuerza Armada permanente, únicamente podrá desempeñar funciones relacionadas con la disciplina militar, no así aquellas relacionadas con la seguridad pública en las cuales **su utilización está prohibida**.

300. Una cláusula permisiva en ese sentido dentro del Texto Constitucional debe condicionarse al cumplimiento de determinadas exigencias que la justifiquen, **siempre que cumplan con un estándar constitucional óptimo**, como lo ha desarrollado la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

301. Dentro de esa doctrina, ha establecido los siguientes **lineamientos** a partir de los cuales las Fuerzas Armadas del país pueden participar en labores relacionadas con seguridad pública:

a) Acatando órdenes del presidente de la República, para lo cual deberá fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia.

b) A solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles.

c) Que sus labores de apoyo se encuentren subordinadas a las autoridades civiles.



d) Debe respetarse el principio de legalidad, esto es, no rebasar las facultades que las leyes les confieren.

e) Se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna situación urgente, como una perturbación grave a la paz pública o cuando se ponga en importante peligro la seguridad pública.

f) Debe cuidarse escrupulosamente que se respeten los derechos humanos estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.⁸⁸

302. No cabe duda de que las anteriores circunstancias justifican de manera **excepcional** la intervención de las fuerzas militares para controlar una situación que afecte gravemente la estabilidad social o del propio Estado.

303. Lo que es concordante con el estándar fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que cuando excepcionalmente

⁸⁸ "SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL."

"EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)."

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA."

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES."

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRESIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE."

Jurisprudencias P./J. 39/2000, P./J. 38/2000, P./J. 37/2000, P./J. 36/2000 y P./J. 34/2000. Registros digitales: 192079, 192080, 192081, 192082 y 192084. Pleno SCJN. Acción de inconstitucionalidad 1/96. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón.



intervengan en tareas de seguridad, la participación de las Fuerzas Armadas debe ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario atendiendo a las circunstancias del caso.⁸⁹

304. Un análisis comparativo entre el estándar establecido en el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el **acuerdo impugnado** permite concluir que el presidente de la República cumplió con su tarea de respetar la **excepcionalidad** de la intervención militar.

305. Esto, pues acató el contenido constitucional expresado en la disposición transitoria en donde el Poder Legislativo acotó el caso extraordinario de la participación de las Fuerzas Armadas **para garantizar la seguridad pública mientras lo requiera la Guardia Nacional**, es decir, en tanto esta institución civil desarrolla su estructura, capacidades, y logra consolidar su implementación territorial, pero además, **durante un periodo máximo de duración** supeditado a la emisión de la reforma constitucional de dos mil diecinueve que corresponde con la voluntad del legislador constitucional.

306. En suma, el acuerdo impugnado no genera una vocación de permanencia absolutamente inamovible, sino que su temporalidad está acotada por su propio contenido y la norma constitucional del quinto transitorio de donde dimana como disposición abstracta, general, impersonal y delimitada a las funciones que expresamente determinó el presidente de la República a partir de la habilitación constitucional que le fue otorgada para la obtención de un fin específico que es la consolidación de la Guardia Nacional, sin exceder los parámetros fijados en los artículos **tercero, quinto y sexto transitorios** de la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional.

⁸⁹ Corte IDH. Serie C, No. 220. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Párrafo 86.

Ver también Corte IDH. Serie C, No. 150. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de junio de 2006. Párrafo 78. Cfr. Comisión IDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrafo 105.



307. Es por ello que el fundamento sobre que la intervención sea **extraordinaria** se encuentra suficientemente cumplida en los **considerandos** y en el artículo **PRIMERO** del **acuerdo impugnado**.

• **Participación militar subordinada y complementaria**

308. Estos elementos suponen una intervención de las fuerzas militares en las funciones de las autoridades civiles, específicamente de la Guardia Nacional. **La subordinación significa que los elementos castrenses actuarán bajo el mando y dirección de esa autoridad civil.**

309. Este fundamento delimita una función coordinada sólo en cuanto al ejercicio material de la atribución asignada, pero **no respecto del empleo del mando, el cual siempre debe efectuarse por la autoridad civil.** En este caso, de la Guardia Nacional.

310. No sólo eso, la **complementariedad también genera la condición de que la tarea en materia de seguridad pública sea efectuada para suplir las deficiencias en alguna función que ya desarrollen las autoridades de seguridad pública.**

311. Por ello, estas condiciones exigen de una precisión específica sobre quiénes serán las autoridades civiles que dirigirán las funciones de las fuerzas militares y que les sean asignadas tareas que no realicen de manera exclusiva, sino como apoyo para favorecer esas labores.

312. Esto quiere decir que **la Fuerza Armada permanente no tendrá a cargo labores exclusivas de seguridad pública**, sino que actuará de manera coordinada con las autoridades civiles para lograr los objetivos de estas últimas.

313. El elemento de **subordinación** de la actuación de la Fuerza Armada permanente se encuentra debidamente cumplido en el **acto ejecutivo impugnado**, puesto que en su artículo **CUARTO** dispone una instrucción al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina **para definir la forma en que las fuerzas militares complementarán la función de la Guardia Nacional.**



314. Lo **complementario** se encuentra en el propio artículo **SEGUNDO** del acuerdo controvertido que dispone que la Fuerza Armada permanente apoyará las tareas de seguridad pública que le asignen, esto es, que será la autoridad civil la que le convocará e indicará cuál o cuáles tareas requiere que despliegue dentro de las autorizadas en el precepto 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Es decir, **para la práctica de tareas encomendadas exclusivamente a la autoridad civil.**

• **Intervención militar regulada**

315. Este fundamento exige que la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana debe estar **prevista en mecanismos legales** que normen la función complementaria.

316. La facultad prevista en el **artículo quinto transitorio** exige que queden claras las normas que regirán las funciones de la Fuerza Armada permanente.

317. En este caso, el fundamento de la **intervención militar regulada** se encuentra adecuadamente prevista en el **acuerdo impugnado** en donde no sólo se justifica en el **artículo quinto transitorio** de la antes mencionada reforma constitucional de dos mil diecinueve, sino que se establecen las disposiciones que regirán las funciones de las autoridades militares en tareas de seguridad pública.

318. Al respecto, el artículo **SEGUNDO** del acto ejecutivo impugnado dispone que la participación de la autoridad militar deberá sujetarse a las funciones previstas para la autoridad civil en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que señalan lo siguiente:

Ley de la Guardia Nacional

"Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

"I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;



"II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

"a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

"b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

"c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

"d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;

"e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

"f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;

"...

"IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



"X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;

"...

"XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;

"XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

"XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;

"XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;

"...

"XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

"...

"XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de



peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

"**XXVIII.** Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"...

"**XXXIV.** Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales; ..."

319. Dicho precepto se comprende a partir de una lectura conjunta con el artículo **TERCERO** del mismo acuerdo, en donde se precisa que tales labores realizarán sus labores respetando los derechos humanos regulados por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a las reglas que establece la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

320. Esto significa que los elementos castrenses deberán regular sus funciones con base en la actividad que las autoridades civiles desarrollan dentro de las funciones de seguridad pública, por lo que deberán regirse conforme a las disposiciones legales aplicables para impedir que las operaciones militares produzcan escenarios de uso excesivo o letal de la fuerza durante su intervención para garantizar la seguridad de las personas.

321. Como se precisó, la atención al contenido de estos ordenamientos permitirá identificar un marco normativo aplicable sobre el cual ahora las fuerzas armadas deben desplegar su intervención, lo cual resulta necesario atendiendo a que la habilitación constitucional respecto de su participación en tareas de seguridad pública exigía de la instrucción, a través del acuerdo impugnado, por parte del presidente de la República para desempeñar esa función.

322. Además, la mención a esas normas en el acuerdo impugnado no es limitativa, sino que se entiende que deberá observarse todo el marco normativo



aplicable a la seguridad, por ello, el fundamento sobre la **regulación** de la intervención militar se encuentra debidamente motivada.

323. Cabe precisar que del análisis de las diversas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que contienen las funciones de seguridad pública en las que se ha habilitado la intervención de las fuerzas militares, se obtiene que están referidas a los siguientes grandes ámbitos:

a) Prevención de delitos

324. La cual constituye una de las funciones primordiales de la seguridad pública y que tiene aplicación en zonas fronterizas, recintos fiscales, parques nacionales, lugares, zonas o espacios considerados como zonas federales, entre otras.

b) Salvaguarda de la integridad de las personas y su patrimonio

325. Lo cual se erige como una exigencia y una garantía que el Estado debe brindar a todas las personas.

c) En materia de detenciones y aseguramiento de bienes relacionados con la comisión de delitos

326. Las Fuerzas Armadas deben participar no sólo en la detención de las personas a quienes se atribuye la comisión de un delito como lo regula el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹⁰ también sig-

⁹⁰ Específicamente los párrafos quinto a séptimo de ese precepto señalan lo siguiente:

"Artículo 16. ...

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.



nifica que deben realizar el registro de esa detención, comunicar los derechos constitucionales que asisten a las personas detenidas y ponerlas inmediatamente a disposición de la autoridad ministerial.

327. De igual forma, deben resguardar el lugar de los hechos y la conservación de los indicios relativos conforme a las reglas establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos aplicables.

d) Colaboración con otras autoridades

328. Pueden realizar las siguientes funciones de colaboración: **i)** con autoridades federales la realización de vigilancia, verificación en inspección permitidas en las normas; **ii)** con distintas autoridades en servicios de protección civil, calamidades, alto riesgo o desastres naturales y **iii)** con autoridades municipales y locales en situaciones de peligro que impliquen violencia o riesgo para garantizar la protección de las personas, evitar la comisión de delitos y preservar la paz y el orden públicos.

329. Así, es posible advertir que el cometido de esas tareas específicas se relaciona estrictamente con aquellas actividades policiacas que las autoridades civiles realizan de manera cotidiana, es decir, no se trata de trabajos excepcionales, ni diseñados específicamente para que puedan desarrollarlos las fuerzas militares.

330. Dentro de esas actividades, encontramos un catálogo de funciones asociadas con la detención de personas relacionadas con la comisión de delitos, en lo cual, el hecho de que intervengan de manera directa elementos castrenses ante la evidencia de la comisión de un delito, no rompe con la lógica del sistema constitucional de detenciones que impera en materia penal.

331. Esto, porque conforme al artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier persona, sea autoridad o no, puede llevar a cabo una detención en flagrancia, de manera que no es rele-

"En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. ..."



vante que sea ejecutada por elementos castrenses, pues se trata de un función que, de suyo, tiene un fundamento jurídico de carácter constitucional.

332. En el otro gran rubro de las funciones autorizadas a la Fuerza Armada permanente dentro de aquellas que asisten a la Guardia Nacional, es la protección de la ciudadanía, la prevención del delito, el aseguramiento de bienes relacionados con conductas ilícitas, registro de detenciones, lectura de derechos constitucionales a las personas detenidas y colaboraciones específicas con diversas autoridades en aspectos de vigilancia y mantenimiento del orden público, entre otras, las cuales, también constituyen actividades ordinarias de seguridad pública.

333. En efecto, dichas tareas al ser desarrolladas por elementos castrenses, encuentran una justificación normativa en el **artículo quinto transitorio** de la reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, que encuentra estructura en el **acuerdo impugnado** y el referido precepto 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

334. En ese sentido, la base de la intervención militar no es para desestabilizar el orden constitucional diseñado en materia de detenciones o de prevención del delito, sino que en realidad corresponde a una labor cotidiana en materia de seguridad pública. Así, la autoridad militar realiza una función equivalente a la de las autoridades civiles en tareas autorizadas dentro de la Ley de la Guardia Nacional, respecto de la cual la actividad operativa y de prevención de delitos que resulta de la mayor relevancia en esta forma de intervención, se desarrolla dentro del marco establecido en los artículos 16 y 21 de la Constitución.

335. Por esta misma razón, las detenciones que se realicen por elementos militares vinculadas con la comisión de delitos se deben entender efectuadas por autoridades habilitadas dentro del ámbito civil, lo cual justifica la validez de todos los actos desarrollados en ese sentido, a partir de la operatividad del acuerdo impugnado, conforme a las reglas establecidas, entre otros, por el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuerpo normativo que no pierde vigencia ni ámbito de aplicación.

336. Cabe decir que de ninguna manera el desarrollo de esas funciones específicas implica que las fuerzas militares desarrollen tareas distintas a la



seguridad pública, pues no inciden en el ámbito, por ejemplo de la procuración o administración de justicia.

337. Por ello, se trata de funciones particularmente asignadas a elementos castrenses que cuentan con competencia legal para desarrollarlas, lo que además es armónico con el tipo de intervención que la fuerza militar puede desplegar en tareas de seguridad pública, de acuerdo con lo resuelto en la citada **acción de inconstitucionalidad 1/96**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- **Participación militar fiscalizada**

338. La participación de las Fuerzas Armadas en tareas ordinarias **debe estar sujeta a revisión y evaluación por órganos competentes, independientes y técnicamente capaces.**

339. Esto es, que mediante esos órganos competentes se vigile la actuación de la Fuerza Armada permanente para con la sociedad **con el propósito de garantizar la adecuada intervención militar en funciones que originalmente no le corresponden.**

340. Del **acuerdo impugnado** se advierte que la intervención de las Fuerzas Armadas no es irrestricta ni sus consecuencias ignoradas, sino que estarán sujetas a **fiscalización**, como se desprende del punto **QUINTO**, en relación con los restantes artículos del acto ejecutivo que supeditan la participación militar a las disposiciones que rigen la Guardia Nacional.

341. En relación con este punto, el régimen constitucional transitorio no establece un modelo tasado ni disposiciones específicas que obliguen a un órgano específico a realizar las facultades de fiscalización.

342. La Constitución únicamente establece la obligación de que el despliegue de las actividades de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública sea sujeto de control. No obstante, de una lectura conjunta de las disposiciones del acuerdo debe llegarse a la conclusión de que, al igual que en el despliegue del ejercicio de sus facultades, los secretarios de Seguridad y Protección Ciuda-



dana, de la Defensa Nacional y de Marina, deben coordinarse para llevar a cabo un adecuado ejercicio de fiscalización.

343. Al tratarse de facultades que escapan a las ordinarias, la previsión del punto **QUINTO** resulta necesaria porque de manera explícita establece que los órganos internos de control correspondientes, entendiéndose los de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, no sólo tienen que fiscalizar el ejercicio de las facultades ordinarias, sino también el de las extraordinarias derivadas del régimen transitorio constitucional y del acuerdo impugnado.

344. Esta disposición cumple con el mandato constitucional porque, como ya se dijo, lo que se exige es que las autoridades sean sujetas de control, sin que esta exigencia obligue a crear un órgano distinto a los ya existentes o a que sea un órgano distinto al que ordinariamente revisa su actuar el que asuma esa función. Una lectura comprensiva del referido punto **QUINTO** permite concluir que cuando se establece que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe ser fiscalizada "por los órganos competentes", esto únicamente puede significar que dicha función se llevará de manera coordinada por las referidas secretarías, las cuales además, son las que definen los casos y las condiciones a partir de las cuales se despliega el ejercicio de las funciones de las Fuerzas Armadas.

345. Esto no sólo garantiza que exista un verdadero ejercicio de fiscalización, sino que éste sea efectivo y congruente, es decir, el diseño previsto por el Poder Ejecutivo en el acuerdo impugnado permite que sean las propias autoridades que planean y ejecutan el ejercicio de las facultades las que establezcan los mecanismos para fiscalizarlas.

346. Máxime que estos órganos internos de control gozan de autonomía frente a las instituciones de las que son parte.⁹¹ En términos del artículo 37,

⁹¹ **"Artículo 37.** A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en



fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Además, en esta misma fracción se destaca que éstos dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de esta secretaría.

347. Así, en el caso, los órganos internos de control de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina están sujetos a las normas y procedimientos previstos en la legislación correspondiente y a los lineamientos de la Secretaría de la Función Pública, la cual para el adecuado ejercicio de sus funciones, está facultada para aplicar las sanciones que correspondan y, en el caso de faltas administrativas graves, a ejercer la acción de responsabilidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

348. Por otro lado y, en relación con el combate a la corrupción, el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que los referidos órganos internos de control estarán sujetos, en adición a las leyes correspondientes, a las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública.⁹²

las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría; ...

"XVIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como sustanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables; ..."

⁹² **Artículo 44.** ...

"Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, prevista en la fracción XXIV del artículo 37 de esta Ley, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información,



349. De esta forma, cuando el punto **QUINTO** del acuerdo impugnado establece que la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas extraordinarias **debe estar sujeta a revisión y evaluación por los órganos correspondientes**, necesariamente involucra a los órganos internos de control de las secretarías respectivas, a la Secretaría de la Función Pública y al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, estas últimas para que funjan como garantes de la autonomía, coordinación y legalidad en la fiscalización exigida constitucionalmente.

350. Además, la **fiscalización** se garantiza mediante el escrutinio parlamentario que estableció que el Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad conferida en ese precepto en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76 de la Constitución Política del País.⁹³

351. Precisamente el **control parlamentario** implica que el presidente de la República deberá emitir un informe al Senado de la República al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo sobre las actividades de la Guardia Nacional en el año inmediato anterior, como se indica en el **artículo quinto transitorio**, incluso, conforme a su reciente reforma.

352. En dicho informe deberá explicar los nombramientos de las personas asignadas a los distintas coordinaciones territoriales, estatales y regionales, así como el despliegue territorial y número de efectivos de esa institución, los eventos y diligencias en las que se haya intervenido, así como los elementos que fueron sancionados administrativa y penalmente.

353. Asimismo, esa labor implicará informar el número de observaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, motivos y atención brindadas a

responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichos órganos."

⁹³ **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la **Guardia Nacional**; ..."



cada una de ellas, convenios de colaboración suscritos para su efectiva intervención, número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, así como la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación de desempeño.

354. En ese sentido, el Senado de la República no actuará como simple receptor de la información, sino que supone una intervención más amplia, pues podrá requerir datos adicionales para verificar el cumplimiento de los rubros del informe relativo.

355. Con base en lo que delibere, el Senado de la República analizará el informe y, en su caso, lo aprobará en el mismo periodo ordinario de sesiones en el que se haya presentado.⁹⁴

⁹⁴ Al respecto, los preceptos 96 a 99 de la Ley de la Guardia Nacional vigente en la fecha de emisión del Acuerdo impugnado, literalmente señalan:

"Del Control Parlamentario

"Artículo 96. Al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, el Ejecutivo Federal presentará por escrito, ante el Senado de la República, un informe de las actividades desarrolladas por la Guardia Nacional durante el año inmediato anterior. "

"Artículo 97. El informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República contendrá, al menos, los rubros siguientes:

"I. Los nombramientos expedidos para los cargos establecidos en el artículo 21 de esta Ley y las adscripciones realizadas a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;

"II. El despliegue territorial de la Guardia Nacional;

"III. El número de efectivos desplegados;

"IV. El número de eventos en los que haya participado personal de la Guardia Nacional, el desglose de aquellos en los que haya hecho uso de la fuerza, especificando los casos en que se utilizaron armas de fuego y en los que se haya determinado exceso en el uso de la misma;

"V. El número de personas detenidas, de objetos, productos o instrumentos de delitos, y el desglose de armas, explosivos, sustancias contempladas en la Ley General de Salud, así como los bienes cuyas categorías prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales;

"VI. El número de diligencias ministeriales y judiciales en las que intervino el personal de la Guardia Nacional;

"VII. El número de elementos sancionados disciplinariamente y el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas;

"VIII. El número de elementos sancionados penalmente y el desglose de los motivos y tipo de penas impuestas;



356. Lo anterior supone una actividad de **fiscalización** efectiva que deriva no sólo de la habilitación constitucional otorgada al presidente de la República, también de la Ley de la Guardia Nacional, la que también es garantizada por el Poder Legislativo a través del Senado de la República.

357. A partir de lo anterior, podemos afirmar que **el acuerdo impugnado cumple con los fundamentos a los que el Poder Legislativo condicionó la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.**

358. Es importante destacar que la excepcionalidad o lo extraordinario de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) **se vincula en general con el acuerdo impugnado, pero no en lo particular**, lo cual estará indisolublemente atado a cada operación, intervención, o acción que le encomienden las autoridades civiles.

359. Esto significa que la materialización de **la intervención militar se tendrá caso a caso en donde sea llamada por la autoridad civil** para realizar algún acto preciso que se indique **dentro de los supuestos previstos en las referidas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.**

"IX. El número de recomendaciones en materia de derechos humanos realizadas en relación a las actuaciones de la Guardia Nacional, así como el desglose de sus motivos, la atención que se haya dado a las mismas y, en su caso, el sentido de los informes que emitan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las equivalentes de las entidades federativas;

"X. Los recursos ejercidos por la Guardia Nacional para el cumplimiento de los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios;

"XI. El número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos;

"XII. El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, y

"XIII. La estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño."

"**Artículo 98.** El Senado de la República podrá solicitar al Ejecutivo Federal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del informe, datos adicionales a sus rubros legales, los cuales deberán remitirse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación del requerimiento."

"**Artículo 99.** El Senado de la República analizará y, en su caso, aprobará el informe dentro del mismo período ordinario de sesiones en el que haya sido presentado."



360. En suma, los fundamentos relativos a que la intervención militar en tareas de seguridad pública sea desarrollada de manera **extraordinaria, subordinada, complementaria, fiscalizada y regulada**, no deben desplegarse sólo a partir del contenido del acuerdo impugnado, sino en el marco de la propia Ley de la Guardia Nacional, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y de la Ley Nacional de Registro de Detenciones, que complementan toda la autorización dada por el Constituyente.

361. Así, la emisión del **acuerdo reclamado** no sólo es constitucional, sino que es el vehículo para la materialización del mandato, en el sentido de que la Fuerza Armada permanente apoye de manera extraordinaria al cuerpo policial civil que es la Guardia Nacional, pues ninguna otra autoridad tiene la potestad de ordenar al Ejército a realizar actividades de seguridad pública si no es el propio presidente de la República a través de la función que le fue otorgada en la disposición constitucional transitoria antes referida.

• **El acuerdo impugnado no vulnera la idoneidad de la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública autorizada por el Poder Constituyente**

362. No pasa inadvertido que gran parte de la argumentación de la Cámara de Diputados promovente se hace derivar del escrutinio de la idoneidad o pertinencia de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, sin embargo, esos planteamientos resultan igualmente **infundados**.

363. Como expresamos previamente, el **acuerdo impugnado** sólo ejecutó la decisión del Poder Constituyente y proveyó en la esfera de la administración a su cargo la exacta observancia del Texto Constitucional, como se comprueba del siguiente escrutinio general:

• **Asidero constitucional.** El acuerdo impugnado reproduce el contenido sustancial de los **artículos quinto y sexto** del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve sobre la reforma en materia de Guardia Nacional, y respeta el actual contenido del artículo quinto transitorio,



conforme a su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

• **División funcional de atribuciones.** No se vulnera este principio porque el artículo **quinto transitorio** del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, incluso, conforme a su contenido vigente, faculta expresamente al presidente de la República para *disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. Se trata de una orden ejecutiva que no invade las facultades legislativas del Congreso de la Unión.

• **Facultades ejecutivas.** El presidente de la República ejerció la atribución otorgada por el Órgano Reformador de la Constitución mediante el citado artículo **quinto transitorio**, en término de la facultad ejecutiva prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional. Además, el acuerdo coincide con los siguientes lineamientos de la reforma citada, sin que los modifique, adicione ni restrinja:

- **Objeto.** Intervención de Fuerza Armada permanente en las tareas de seguridad que corresponden a la Guardia Nacional mientras que la última desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

- **Temporalidad.** Hasta por cinco años siguientes al inicio de vigencia de la reforma.

- **Principios rectores.** La intervención habrá de ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

- **Condiciones de implementación.** Las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa, y Marina deben coordinarse para definir las actividades que desarrollará la Fuerza Armada permanente.

• **Alcances del acuerdo impugnado frente a la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.** Los artículos segundo, tercero y quinto del acuerdo no exceden los lineamientos de la reforma indicada, pues:



- El artículo segundo **remite** a la Ley de la Guardia Nacional para especificar las funciones que desempeñará la Fuerza Armada permanente.⁹⁵

- El artículo tercero **reitera el condicionamiento** de la actividad de la Fuerza Armada permanente a la estricta observancia y respeto a los derechos humanos (en términos de la Constitución Política del País, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y de los demás ordenamientos en la materia).⁹⁶

- El artículo quinto transitorio de la citada reforma constitucional de dos mil diecinueve, **sujeta** la coadyuvancia de la Fuerza Armada permanente a la supervisión de órganos de control interno (*de la dependencia que corresponda*).⁹⁷

364. En ese sentido, debe recordarse que la posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no es una mera decisión unilateral del presidente de la República, sino que **dimana de la voluntad popular representada en el Poder Legislativo**, pues encuentra su génesis en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera más próxima en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve que, por cierto, su iniciativa se generó en la Cámara de Diputados y la aprobaron ambas Cámaras, así como las Legislaturas de los Estados.

365. En tal iniciativa dimanada de la Cámara de Diputados se apuntó que en la crisis de violencia e inseguridad prevalente es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el

⁹⁵ **"Segundo.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional."

⁹⁶ **"Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia."

⁹⁷ **"Quinto.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda."



concurso de los institutos armados. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.

366. Además, la habilitación constitucional se aprecia reforzada con el contenido del artículo quinto transitorio, en su actual redacción, derivado de la reforma de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

367. La posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública también encuentra asidero en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que no es elegida libremente por el presidente de la República, sino que de conformidad con el artículo 76, fracción XI, constitucional,⁹⁸ la aprobó el Senado de la República y en consecuencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve.

368. En tal **Estrategia Nacional de Seguridad Pública** aprobada por el Senado, **se anticipó la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional.** Tal reorientación –señala el documento–, estrechará los lazos entre los militares y la población, y permitirá emplear todo el potencial de los institutos castrenses desde la informática y la ingeniería hasta la cartografía, pasando por la industria militar y naval en el desarrollo económico nacional y sentará un precedente de gran trascendencia mundial.

369. También en el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, aprobado por la Cámara de Diputados con fundamento en el artículo 74, fracción VII, constitucional,⁹⁹ publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de julio de dos mil diecinueve, se señaló que ante la carencia de una corporación nacional de

⁹⁸ **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; ..."

⁹⁹ **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...

VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; ..."



policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, **es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.**

370. Como se constata con los propios antecedentes del acuerdo controvertido, la posibilidad de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no es novedosa, **ni se trata de una decisión unilateral del presidente de la República**, por el contrario, encuentra aprobación por parte de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de **la de Senadores al aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad**, y de **la de Diputados al aceptar el Plan Nacional de Desarrollo**. Incluso de ambas Cámaras y de las Legislaturas de los Estados al deliberar la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.

371. Esa participación de las Fuerzas Armadas estaba vinculada a la acción ejecutiva de emitir el acto correspondiente ante la indicación plasmada por el Constituyente Permanente en el **artículo quinto transitorio** de la referida reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, y así conducir a la materialización de la disposición de origen legislativo.

372. Además, la mera posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, por sí misma no resulta inconstitucional ni inconvenicional, siempre que cumpla con determinadas exigencias, pues no debe olvidarse que esta Suprema Corte ha examinado en varias ocasiones esa cuestión, como lo es, al resolver la antes citada **acción de inconstitucionalidad 1/96**,¹⁰⁰ en la que el Pleno explicó que la interpretación histórica y teleológica del artículo 129

¹⁰⁰ La acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco; la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón (ponente), Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Ministra Sánchez Cordero, Ministro Silva Meza y Ministro presidente Aguinaco Alemán.



constitucional¹⁰¹ –cuya redacción no se ha modificado desde su texto original– no llevaba a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.

373. El Pleno acotó que la intención del legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles.

374. En tiempo de paz los militares pueden auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.

375. En esa **acción de inconstitucionalidad 1/96**, el Pleno literalmente expresó lo siguiente:

"Por estas razones, las fuerzas armadas constitucionalmente están facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las fuerzas armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, y por algún motivo se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado. Suspender las garantías, puede propiciar afectación a los gobernados en los valores inapreciables de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las fuerzas armadas que

¹⁰¹ **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



es, precisamente, servir las. De ahí que, dentro de lo posible, deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aún con el auxilio de las fuerzas armadas, pero sujetas al respeto absoluto a las garantías individuales y con sujeción a las autoridades civiles."

376. Del referido precedente derivó, entre otras, la jurisprudencia P./J. 38/2000, de título: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)."¹⁰²

377. También al resolver la **acción de inconstitucionalidad 6/2018** y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018,¹⁰³ el Tribunal Pleno estableció que de la interpretación de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero de manera excepcional, en auxilio de las autoridades civiles, y de forma temporal.

378. Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que, de conformidad a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de última opción y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

¹⁰² La jurisprudencia P./J. 38/2000 derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta por el Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos, se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 549, registro digital: 192080.

¹⁰³ La acción de acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al quince de noviembre de dos mil dieciocho por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Ministra Piña Hernández con precisiones, Ministros Medina Mora I. (encargado del engrose) con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado "CUESTIONAMIENTOS A LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN SU INTEGRIDAD", en su tema A.1. denominado "Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior", consistente en determinar que el Congreso de la Unión no es competente para legislar en materia de seguridad interior. El Ministro Pardo Rebolledo (ponente) votó en contra. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.



379. En este sentido, el Pleno explicó que **el Estado Mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las actuales instancias militares.** No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, **sino las atribuciones que le son encomendadas y su finalidad.**

380. En el caso, el acuerdo controvertido si bien es vehículo para materializar la decisión proveniente de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, **no implica por sí solo esa materialización,** sino que el presidente de la República únicamente instruyó a sus subordinados a coordinarse para la observancia del mandato del Constituyente y asistir cuando excepcionalmente se requiera, en las labores de la Guardia Nacional que es el cuerpo policial civil federal.

381. Incluso, les ordenó de manera expresa que la intervención que se requiriera fuera de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**

382. El respeto o quebranto a los lineamientos dados por el Congreso de la Unión y el presidente de la República tendrá que examinarse cuando las autoridades civiles materialicen la posibilidad reconocida por el legislador, y por indicaciones propias del titular del Ejecutivo Federal tendrán que ceñirse a que la participación sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

383. De no cumplirse lo anterior, será la materialización lo que quebrante el sistema constitucional y no propiamente el acuerdo que reconoce esa posibilidad de intervención y ordena ajustarse a los lineamientos constitucionales y como se ha visto, también convencionales.

384. Por ello, no corresponde en esta instancia examinar la regularidad constitucional de la participación en específico de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública que debe ceñirse al principio de último recurso, pues el acuerdo controvertido no materializa alguna intervención en particular.

385. Como se constata del acuerdo impugnado en confronta con las fuentes constitucionales que le dan pauta (artículos 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y quinto transitorio de la reforma cons-



titucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación), es patente que fue emitido con base en tales lineamientos, **sin que corresponda, se insiste, en esta instancia examinar la regularidad constitucional de la intervención específica de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública.**

386. Lo anterior, por las siguientes razones fundamentales: **la primera**, consistente en que el acuerdo controvertido refleja el contenido de la reforma constitucional de dos mil diecinueve y aquella no es materia de escrutinio judicial mediante el presente asunto. **La segunda**, porque en todo caso la instrumentación legal de la Guardia Nacional y, por ende, los lineamientos legales de la operación de ese cuerpo policial civil y su asistencia por parte de las Fuerzas Armadas es materia de análisis en la **acción de inconstitucionalidad 62/2019**.¹⁰⁴

387. Al respecto, se precisa que **tampoco se pone de manifiesto que con el acuerdo controvertido se normalice la militarización y se renuncie a la formación de una Guardia Nacional.**

388. Como se ha explicado, el acuerdo controvertido es un reflejo de lo determinado por el Constituyente en el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional aludida; además de que el análisis del aspecto de **extraordinario** en la intervención de las Fuerzas Armadas no puede sustentarse únicamente en la redacción del acuerdo, sino que, como lo pauta el mismo, habrá que evaluarse caso a caso en las acciones en las que, por virtud de la coordinación de las secretarías en cuestión se lleven a cabo esas tareas, bajo el concepto de subordinadas y complementarias de la Fuerza Armada permanente en las tareas de seguridad pública que le asigne la Guardia Nacional.

389. En las relatadas condiciones, ante lo **infundado** de los conceptos de invalidez hechos valer por la Cámara de Diputados actora, lo que corresponde es declarar infundada la controversia constitucional interpuesta y reconocer la validez del acuerdo controvertido.

¹⁰⁴ La acción de inconstitucionalidad 62/2019 fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que señaló como norma general impugnada la Ley de la Guardia Nacional, en su integridad, por omisiones legislativas, expedida mediante decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve; radicada en la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



390. Por lo expuesto, **se reconoce la validez del acuerdo** por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, emitido por el presidente de la República, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.

IX. DECISIÓN

391. Por lo expuesto y fundado este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del "Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, en términos del apartado VI de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, González Alcántara Carrancá apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de consideraciones, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Piña Hernández en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Ríos Farjat en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Laynez



Potisek en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Pérez Dayán en contra de considerar al acto impugnado como una norma general y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, apartándose de consideraciones, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión del acto controvertido, a la existencia del acto reclamado, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del 333 al 338 –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponden a los párrafos 351 a 356–, Ortiz Ahlf apartándose de los párrafos 243 a 251, 260, 261, 279 a 317, 319 a 332, 340 y 341 –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponden a los párrafos 250 a 256, 258, 259, 268, 269, del 294 al 332 y del 337 al 350, así como 358 y 359– y respecto del apartado VIII.4 en relación con la idoneidad de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones y por consideraciones adicionales, Piña Hernández separándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente reconocer la validez del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, emitido por el presidente de la República, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra y por la invalidez del acuerdo impugnado. El señor Ministro Pérez Dayán votó por la validez del acuerdo impugnado salvo por la remisión que realiza su artículo 2 a las fracciones IX, X, XIII y XV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña



Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho a formular un voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Firman el señor Ministro presidente y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 38/2000, P./J. 34/2000, P./J. 37/2000, P./J. 36/2000 y P./J. 39/2000 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, páginas 549, 550, 551, 552 y 556, con números de registro digital: 192080, 192084, 192081, 192082 y 192079, respectivamente.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo I, junio de 2019, página 311, con número de registro digital: 28747.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/96 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 351, con número de registro digital: 3534.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 90/2020.

En sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 90/2020, en la que por mayoría de ocho votos se reconoció la validez del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El motivo de este voto particular es expresar las razones por las cuales disiento de las consideraciones sostenidas por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno.

En el estudio de fondo se determinó, por mayoría de ocho votos, que el Acuerdo impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado, conforme al contenido del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, toda vez que establece como objetivo específico el delimitar la intervención de la Fuerza Armada permanente, mientras que la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial durante el plazo fijo que el artículo transitorio establece.

En suma, se concluyó que el Acuerdo impugnado no solamente es constitucional, sino que es un medio para la materialización del mandato del Constituyente de que la Fuerza Armada permanente apoye de manera extraordinaria y temporal a la Guardia Nacional pues, conforme al artículo constitucional transitorio, ninguna otra autoridad distinta al Presidente de la República tiene la facultad de ordenarle a las Secretarías de Defensa y Marina que realicen dichas actividades.

Al respecto, quiero señalar que, si bien comparto algunos de los argumentos en los que se sostiene la decisión de la mayoría, discrepo respecto de la conclusión a la que se arribó, en relación con la adecuada motivación del acuerdo impugnado, toda vez que, a mi juicio, es insuficiente.

Mi criterio tiene como sustento tanto lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, como el procedimiento legislativo y el contenido del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil



diecinueve, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostenida en el "*Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*". Bajo este parámetro se logra concluir que el uso de la fuerza militar **únicamente** se permite para atender problemas de seguridad ciudadana siempre y cuando siga una lógica de *ultima ratio* y se encuentre limitada por ciertos parámetros, a saber:

- **Extraordinariedad.** Esto es, que toda intervención resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.
- Ser **subordinada y complementaria** a las labores de los cuerpos de seguridad civiles.
- Estar **regulada** mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; y,
- Ser fiscalizada por órganos civiles competentes e independientes.

Establecido ello, el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución, contempla que se podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, sin que de tal disposición se desprenda que lo que ahí se prevé constituya una obligación a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal para disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública sino que, por el contrario, se trata de una **facultad excepcional** a su favor que está en aptitud de ejercer o no, en tanto que es en el primero de estos supuestos en el que resulta necesario que se cumpla con las condiciones establecidas en el propio transitorio constitucional –previamente enunciadas–; por tanto, al tratarse de una atribución **extraordinaria** que tiene el alcance de **afectar derechos fundamentales**, desde el punto de vista constitucional debe contener una motivación reforzada.

Tomando lo anterior como parámetro, para que el acuerdo impugnado se considere conforme a los estándares mínimos consagrados en la Carta Magna, debería cumplir con los requisitos siguientes: primero, la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho, que permitan colegir que procedía crear y aplicar el artículo transitorio constitucional; y segundo, la justificación sustantiva expresa, objetiva y razonable de los motivos por los cuales se determinó la emisión del acto impugnado.



Sin embargo, a mi juicio, el acuerdo en análisis no cumple con los extremos en mención puesto que solamente reúne los requisitos de temporalidad, sin atender a todos los elementos de motivación pues en éste no se justifica con la suficiencia necesaria las razones por las cuales la participación de las Fuerzas Armadas permanentes resulta:

Extraordinaria (no se expone razón alguna en la que se establezca de manera motivada el porqué es necesaria la participación de la Fuerza Armada permanente en funciones de seguridad pública).

Regulada, pues no se precisan los supuestos en que dicha participación será considerada como excepcional, proporcional y necesaria, puesto que en el punto tercero del Acuerdo combatido únicamente se señala que deberá realizarse en estricta observancia y respeto a los derechos humanos y se observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza Pública y demás ordenamientos, sin establecer los supuestos específicos en los que podrían participar las Fuerzas Armadas; lo anterior, aunado a que no se determina en qué consistirá su intervención.

Subordinada y complementaria, ya que resultaba necesario que, por tratarse de una situación extraordinaria, en el decreto se señalara, en forma precisa, en qué y cómo se subordinarían y complementarían las funciones de la Guardia Nacional.

No soslayo que en el proyecto se señala que la participación extraordinaria de las Fuerzas Armadas se justifica debido a que tiene como fin garantizar la seguridad pública mientras lo requiera la Guardia Nacional, sin embargo, a mi juicio, tal cuestión no resulta un motivo **extraordinario** que justifique su participación.

En consecuencia, considero que el Acuerdo combatido carece de la motivación necesaria –reforzada–, ya que no se motivó conforme a las normas y directrices constitucionales, en estricto respeto a los derechos humanos y ante las cuestiones excepcionales que cumplan con los parámetros de actuación fijados en la propia Constitución por lo que, a mi parecer, se debió justificar adecuada y reforzadamente el uso de esa facultad.

Por lo tanto, estimo que se debió invalidar el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.



En mérito de lo expuesto, con base en las razones precisadas en este voto, dejo de manifiesto los motivos por lo que disiento de lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 90/2020.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente pero infundada la controversia constitucional 90/2020, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El Tribunal Pleno reconoció la validez del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria (en adelante el "Acuerdo"), publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación. Contrario a la mayoría, consideré que el Acuerdo es inconstitucional, por las razones que desarrollo en este voto particular.

II. Comentario previo

2. Tal como señalé en mi intervención del día de la discusión, reconozco la importancia de este asunto, al relacionarse con uno de los problemas más graves que enfrentan las y los mexicanos: la inseguridad. Así pues, creo que el precedente que se sienta va a influir, en los años por venir, en la forma y la extensión en que la Fuerza Armada, el Ejército y la Marina podrán participar en las labores de seguridad pública.
3. En mi comparecencia ante el Senado de la República en 2018, en términos generales, señalé que soy contrario a que la función policiaca sea desarrollada por las Fuerzas Armadas. No sólo por convicción, sino porque esa lectura hago de nuestra Constitución, que en este punto se ha mantenido firme desde 1857.
4. Desde entonces, y con la importante reforma en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, el Órgano Constituyente y el Reformador se han mantenido alineados en un punto: en el rechazo de convertir al Estado Mexicano en un Estado Cuartel, lo cual ha quedado plasmado en el artículo 129 constitucional.



5. Ahora bien, tal como expresé en mi comparecencia, también reconozco que la realidad del país nos ha obligado a tomar decisiones dolorosas y extraordinarias, como que las Fuerzas Armadas permanentes participen para contener a la delincuencia organizada. Sin embargo, es indispensable tomar con seriedad la exigencia constitucional de que esta participación sea estrictamente excepcional, lo que nos obliga a ser particularmente rigurosos en el análisis de este asunto.

III. Razones de la mayoría para reconocer la validez del Acuerdo

6. La mayoría consideró que, al emitir el Acuerdo impugnado, el Ejecutivo Federal acató lo previsto en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional, pues reiteró cada uno de sus conceptos centrales para dar cumplimiento a esa reforma.
7. Consideraron que el Acuerdo no vulnera el principio de división de poderes en relación con el diverso de reserva de ley. Al respecto, señalaron que la voluntad del Constituyente no fue reservar al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la posibilidad de que la Fuerza Armada permanente participe en labores de seguridad pública en un plazo máximo de cinco años mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. Esta facultad, otorgada por el Constituyente, es potestativa, pero no obligatoria, lo que robustece la cuestión de excepcionalidad, para lo cual deberá tomar en consideración los parámetros o fundamentos establecidos en el mismo transitorio. El Constituyente no estableció una atribución reglamentaria al presidente que dependiera de la emisión de una norma general.
8. Así pues, no se materializa una vulneración al principio de división de poderes, toda vez que: (i) no se aprecia que se subordine al Poder Legislativo al Ejecutivo, ya que no contiene mandato en ese sentido; (ii) no implica dependencia del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo, pues lo que contiene el Acuerdo no impide que el legislador tome decisiones o actúe de manera autónoma; (iii) no se concreta una intromisión porque el Poder Ejecutivo no interfiriere en una cuestión propia del Legislativo, sino que incluso, la redacción misma del Acuerdo permite advertir que se apegó a las palabras y conceptos que el Constituyente plasmó en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional.
9. Asimismo, la mayoría determinó que el Acuerdo no se encuentra indebidamente fundado y motivado, ni desborda el contenido del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve. La orden presidencial se ciñe a lo determinado por la reforma constitucional de dos mil diecinueve y sujeta en



todo momento la actuación de las instituciones involucradas a lo dispuesto en la ley.

10. Al respecto, consideraron que el Acuerdo cumple con los fundamentos específicos; esto es, que la participación militar debe: relacionarse con un objetivo específico, delimitarse a un plazo fijo, ser extraordinaria, ser subordinada y complementaria, estar regulada y estar fiscalizada. Finalmente, señalaron que la excepcionalidad o lo extraordinario de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) se vincula en general con el Acuerdo impugnado, pero no en lo particular, lo cual estará indisolublemente atado a cada operación, intervención, o acción que le encomienden las autoridades civiles, por lo que la materialización de la intervención militar se tendrá caso a caso en donde sea llamada por la autoridad civil para realizar algún acto preciso que se indique dentro de los supuestos previstos en las referidas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.
11. Finalmente, descartaron que el Acuerdo vulnerara la idoneidad de la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública autorizada por el Poder Constituyente. Esto, porque el Acuerdo impugnado sólo ejecutó la decisión del Poder Constituyente y proveyó en la esfera de la administración a su cargo la exacta observancia del Texto Constitucional. La posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no es una mera decisión unilateral del presidente, sino que dimana de la voluntad popular representada en el Poder Legislativo.
12. En el caso, el Acuerdo controvertido, si bien es vehículo para materializar la decisión proveniente de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, no implica por sí solo esa materialización, sino que el presidente de la República únicamente instruyó a sus subordinados a coordinarse para la observancia del mandato del Constituyente y asistir cuando excepcionalmente se requiera, en las labores de la Guardia Nacional que es el cuerpo policial civil federal. El respeto o quebranto a los lineamientos dados por el Congreso de la Unión y el presidente de la República tendrá que examinarse cuando las autoridades civiles materialicen la posibilidad reconocida por el legislador, y por indicaciones propias del Ejecutivo, tendrán que ceñirse a que la participación sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. En realidad, el Acuerdo controvertido no materializa alguna intervención en particular.

IV. Disenso en el Marco Constitucional de la Seguridad Pública en el País

13. El apartado VIII.1 del estudio de fondo presenta el marco constitucional de la seguridad pública en el país. Asimismo, el apartado VIII.3 sintetiza y analiza los



artículos transitorios de la reforma en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve. El apartado VIII.4 desarrolla el marco constitucional de excepcionalidad sobre la intervención de la Fuerza Armada permanente en las labores de seguridad pública. voté en contra de la totalidad de estos apartados, que fijan el parámetro de regularidad, por las razones que reitero a continuación.

14. Por un lado, me parece que el estudio del parámetro de regularidad entremezcla y equipara aspectos que la Constitución Federal diferencia con claridad: primero, la facultad del Congreso de la Unión para normar la actuación de las Fuerzas Armadas; segundo, la facultad del Ejecutivo para disponer de éstas, y, tercero, las facultades de distintos órganos en la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad pública.
15. Esta equiparación se torna peligrosa porque genera la idea de que la disposición de las Fuerzas Armadas está inmersa en el ámbito de configuración del diseño democrático de políticas públicas en materia de seguridad pública.
16. Sin embargo, para mí, **la disposición de las Fuerzas Armadas en esta materia no es una cuestión de política pública**, pues por sus implicaciones para los derechos humanos y el Estado de derecho, tal como la propia mayoría reconoció, debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad.
17. Por otro lado, y más importante aún, disiento del criterio genérico, fijado en los **párrafos 156 y 157** del engrose,¹ según el cual:
 - "156. Constitucionalmente las Fuerzas Armadas están facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, **se produzca una situación que haga temer fundamentamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las Fuerzas Armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones** que prevé el artículo 29 constitucional como causas de suspensión de garantías.
 - "157. Por tanto, es claro que el Constituyente Permanente no reservó una facultad exclusiva al Poder Legislativo para normar la actuación de las Fuerzas Arma-

¹ Que corresponden a los párrafos 157 y 158 del proyecto discutido.



das y las políticas públicas en materia de seguridad pública, **sino que estas últimas se ejercen en conjunción entre el Poder Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión.**"

18. Me parece que el Acuerdo impugnado tiene como claro fundamento el artículo quinto de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, cuya finalidad es dar un giro radical en el cuerpo policial con el que cuenta la Federación y regresar a las Fuerzas Armadas a los cuarteles, pero evitar, también, que se ponga en riesgo la estabilidad del Estado y la seguridad de las personas y de sus bienes.
19. Ante tal panorama, el órgano reformador propone una facultad –extremadamente acotada, si se toma en serio el Texto Constitucional– para que el Presidente de la República disponga, por un tiempo determinado, de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública y bajo determinadas directrices.
20. Esta habilitación es muy lejana, para mí, de la amplitud del criterio que aprobó la mayoría. No escapa de mi atención que éste es retomado, en parte, de lo resuelto por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 1/1996**. Sin embargo, tal como lo dije en la sesión, considero que ese precedente debería abandonarse. El contexto constitucional desde 1996 hasta el día de hoy, se ha visto radicalmente alterado. Particularmente, por el decreto de reformas de dos mil diecinueve que crea la Guardia Nacional como institución policiaca civil, y que plasma constitucionalmente la manera en que habrá de acotarse la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.
21. Además de lo anterior, no sería adecuado obviar que, desde mil novecientos noventa y seis, la Constitución ha reconfigurado el régimen de la seguridad pública y ha optado por un nuevo paradigma de derechos humanos, que sin duda impacta en la actuación de las autoridades llamadas a garantizar la seguridad de la población.
22. Finalmente, la línea jurisprudencial de la Corte Interamericana hace que, desde mi punto de vista, no tenga cabida la amplitud del criterio propuesto en ese precedente, donde se convalidó la actuación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, siempre y cuando lo hicieran, bajo el mando, de manera complementaria y a petición de la autoridad civil.
23. Por lo anterior, voté en contra de continuar con esa línea jurisprudencial y de revivirla en el contexto actual que me parece, por mucho, distinto.



V. Razones del disenso en cuanto al estudio del Acuerdo impugnado

24. La Corte Interamericana ha reiterado que el despliegue de las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad. Esto obedece a que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles.
25. En apoyo a esta noción, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México* de 2016, señaló que la experiencia en nuestro país y en la región demuestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna en general viene acompañada de violencia y graves violaciones a los derechos humanos.
26. Cabe destacar que la limitación máxima a la intervención de las Fuerzas Armadas coincide con lo establecido en el artículo 129 constitucional que, en tiempos de paz, restringe a las autoridades militares a ejercer funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar.
27. Me parece que el engrose aprobado por la mayoría identifica adecuadamente los requisitos de excepcionalidad que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido y que el artículo quinto transitorio constitucional reitera. Sin embargo, por las razones que desarrollé en la sesión y que a continuación reitero, **considero que el Acuerdo impugnado no cumple adecuadamente con estos criterios**. Por ello, voté en contra de reconocer la validez del mismo.
28. El Ejecutivo Federal, al expedir el Acuerdo impugnado, señaló como fundamento al artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Ese artículo establece como requisitos para que el Presidente de la República pueda disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, que esto se realice de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Estos requisitos coinciden con los que la Corte Interamericana estableció en el caso *Alvarado Espinoza y otros contra México* de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho. Precisamente, el Poder Reformador refirió, en el proceso legislativo, a dicho asunto.
29. Ahora bien, tal como lo reitera la mayoría, es cierto que el Acuerdo impugnado ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria,



regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública. Sin embargo, me parece importante subrayar que **no es suficiente que el Acuerdo reitere los requisitos; lo importante, es que los desarrolle de forma tal que garantice que la participación que le está ordenando a las Fuerzas Armadas cumpla con estas condiciones.** Mi postura es que el Acuerdo hizo esto de forma deficiente.

30. En particular, me preocupa que el Acuerdo incumple en gran medida con la condición de que la participación de la Fuerza Armada debe ser extraordinaria. Esta condición, en términos de la Corte Interamericana, debe entenderse "de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso".
31. De la lectura del Acuerdo, puede derivarse que la justificación de la intervención es preservar la seguridad pública –un deber primario del Estado– mientras se desarrolla la estructura, capacidades e implantación territorial de la Guardia Nacional. La temporalidad se limita al desarrollo de dicha institución policial sin que este periodo pueda exceder, en términos del Acuerdo que examinamos ahora, cinco años.
32. En principio, la justificación derivada del Acuerdo –preservar la seguridad pública del Estado por un periodo– ya es demasiado amplia. La justificación no se liga a una circunstancia o problema específico y delimitado de seguridad pública en el país, sino que se establece en función del deber general del Estado de preservar la seguridad pública. En todo caso, se vincula al desarrollo de la Guardia Nacional, pero esto, más que ser una justificación para la intervención, sirve como parámetro para delimitar la temporalidad de la participación.
33. La intervención ordenada tampoco es excepcional ni se restringe a lo estrictamente necesario para las circunstancias del caso. Un primer indicio de ello es que el Acuerdo no limita territorialmente la intervención de las Fuerzas Armadas permanentes. En un país de la magnitud de México y con índices de violencia tan dispares en sus diferentes regiones, omitir este elemento indica que la participación de las Fuerzas Armadas no se está restringiendo a lo estrictamente necesario.
34. Por otro lado, el Acuerdo impugnado ordena a la Fuerza Armada permanente a realizar las funciones que se le asignen de las atribuciones contenidas en doce fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Estas disposiciones incluyen funciones tan amplias y generales como prevenir la comisión



de delitos y faltas administrativas; salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, y realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos.

35. Dado que la justificación para la intervención de las Fuerzas Armadas es tan general –preservar la seguridad pública del Estado– y las funciones que se le otorgan son facultades generales vinculadas a dicho objetivo, el Acuerdo abre la puerta para que el Ejército, la Marina y la Fuerza Armada suplan absolutamente a la Guardia Nacional en el ejercicio de aquellas facultades.
36. Esto, a su vez, incumple con la condición de subordinación y complementariedad. Al respecto de estos requisitos, la Corte Interamericana ha señalado que la participación de las Fuerzas Armadas debe ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.
37. Entonces, al permitir que las Fuerzas Armadas suplan absolutamente a la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones, el Acuerdo violenta estas condiciones.
38. Finalmente, cabe señalar que, en términos de lo establecido por la Corte Interamericana, la intervención debe ser fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. El Acuerdo busca cumplir este requisito en su artículo quinto, al establecer que las tareas de la Fuerza Armada permanente estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda. Al respecto, el artículo es ambiguo al permitir dos interpretaciones: que la fiscalización la realizarán las autoridades civiles o las autoridades militares. Es importante recalcar que la única forma en que la fiscalización puede ser constitucional es si ésta se realiza por órganos civiles.
39. En conclusión, el Ejecutivo Federal incumplió con los requisitos de que la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en funciones de seguridad pública sea extraordinaria, subordinada y complementaria. Por lo tanto, escapa de la atribución que le confiere el artículo transitorio quinto de la reforma en materia de Guardia Nacional y violenta el principio de división de poderes. Por ello, voté por la invalidez del Acuerdo.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la controversia constitucional 90/2020.

1. En sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro. La materia consistió en analizar la regularidad constitucional del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", expedido por el Poder Ejecutivo Federal.
2. Si bien comparto la conclusión de validez a la que se llega en la sentencia, formulo el presente voto para destacar las razones diferenciadas que me llevaron a esta decisión, así como mi reserva sobre muchas de las consideraciones del fallo. En suma, me parece que el problema jurídico al que se enfrentó el Pleno en esta controversia constitucional tiene un alcance más limitado que el planteado en la sentencia, o al que aluden muchos de sus párrafos. En congruencia, la respuesta constitucional debió ser igualmente restringida.
3. Como premisa, debemos considerar el contexto normativo del medio de control constitucional en el que nos encontramos. Las controversias constitucionales no nos permiten hacer un análisis totalmente abierto sobre la constitucionalidad de los actos o normas que se reclaman, sino uno ligado a las esferas competenciales y garantías institucionales de los órganos originarios del Estado. Aun cuando los derechos humanos también sean parámetro de control constitucional en esta vía, cuestión explícitamente prevista por la Constitución, las controversias constitucionales mantienen su naturaleza como un medio que se centra en el principio de división de poderes y la cláusula federal.¹
4. En el caso concreto, la Cámara de Diputados cuestionó la facultad del Ejecutivo Federal para expedir el Acuerdo impugnado. Esencialmente, argumentó que existe una *reserva de ley* en favor del Legislativo Federal en materia de Guardia Nacional y del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, por lo que el Ejecutivo Federal violó la competencia legislativa del Congreso de la Unión.
5. Me parece que este es el único argumento competencial en la demanda y al que se debió limitar la respuesta de la Corte. El problema jurídico, entonces, con-

¹ Esto tal como reconoció la Primera Sala en la controversia constitucional 209/2021 y fue retomado por el Pleno en el presente asunto.



sistía en determinar si el Ejecutivo Federal es el titular de la facultad de disponer de la Fuerza Armada Mexicana de la forma en que lo hizo, y si lo puede hacer sin la intervención del Congreso de la Unión.

6. Mi voto a favor del proyecto de sentencia se limita a las consideraciones con las que se contestó este planteamiento. En suma, lo que hizo el Acuerdo del Ejecutivo Federal fue señalar las condiciones de activación del Ejército en tareas de seguridad pública a cargo de la Guardia Nacional, y la facultad para emitir este Acuerdo se la otorgó de manera expresa el Poder Reformador de la Constitución en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.²
7. El texto de esta disposición es claro: "*el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública*" (énfasis añadido). No hay margen de interpretación para aducir que con este precepto no se está confiriendo la facultad que controvierte la Cámara de Diputados actora, y de aquí mi voto por la validez del Acuerdo.
8. Ahora bien, con este pronunciamiento no me estoy posicionando ni adelantando criterio sobre las condiciones materiales del ejercicio de esta facultad. Esto no fue materia de la litis. La única interrogante de orden constitucional a la que responde mi voto es la delineada anteriormente; esto es, la pregunta competencial consistente en si el Ejecutivo Federal tiene la facultad de emitir el Acuerdo impugnado sin intervención del Congreso de la Unión.
9. Bajo este entendimiento del problema, me separo de todas las consideraciones adicionales que realiza el fallo, tanto en sus apartados de desarrollo teórico como en su análisis del caso concreto. Insisto, la pregunta es eminentemente competencial, y mi respuesta –con la sentencia– es por la existencia de la competencia cuestionada en favor del Ejecutivo.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² "Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la controversia constitucional 90/2020.

En la sesión del veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el cual se determinó la constitucionalidad del "Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

Resolución del Tribunal Pleno. La mayoría de las Ministras y los Ministros integrantes del Tribunal Pleno reconocimos la validez del Acuerdo impugnado, pues no se materializa una invasión al principio de división de poderes en relación con el numeral de reserva de ley, y porque el mismo se encuentra debidamente fundado y motivado.

Comparto el sentido de la resolución, particularmente en cuanto a la inexistencia de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, toda vez que la facultad del Presidente de la República para emitir el Acuerdo impugnado encuentra fundamento expreso en el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.¹

Si bien, concuerdo con el sentido de la resolución, emito el presente voto para expresar las razones adicionales que me llevaron a coincidir con la resolución del Pleno. Concretamente, considero que resultaba de vital importancia que el estudio de la debida fundamentación y motivación del Acuerdo impugnado se llevara a cabo a la luz del contexto de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, pues ésta resulta congruente con las obligaciones del Estado Mexicano en materia de derechos humanos. Asimismo, indicaré los motivos por los que me separé de diversas afirmaciones relacionadas con la constitucionalidad de la participación, atribuciones y facultades de las Fuerzas Ar-

¹ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



madras en tareas de seguridad pública, así como del estudio relativo a su idoneidad.

I. El contexto de la reforma constitucional de dos mil diecinueve

Concuerdo con la determinación del Pleno al señalar que el Acuerdo impugnado estaba debidamente fundado y motivado. No obstante, considero que lo anterior no solamente se sustenta por su congruencia con lo dispuesto con el multicitado artículo quinto transitorio, sino que debía estudiarse de manera sistémica con la reforma constitucional de dos mil diecinueve y el contexto bajo el cual ésta se llevó a cabo.

En ese sentido, es de vital importancia partir del contexto que llevó al Constituyente a reformar la Constitución y crear la Guardia Nacional, como una institución de seguridad pública de carácter civil, disciplinado y profesional.²

En primer lugar, desde hace más de una década, nuestro país atraviesa una creciente crisis de inseguridad y violencia, poniendo en peligro la vida e integridad de las y los mexicanos.³ Como es sabido, desde hace ya varios años, la estrategia para combatir al crimen organizado ha sido el despliegue de las Fuerzas Armadas permanentes, quienes, durante muchos años actuaron en tareas de seguridad pública sin un marco legal que debidamente regulara su participación en este ámbito.⁴

En ese contexto, diversos organismos tanto nacionales como internacionales expresaron sus preocupaciones sobre la creciente participación castrense en tareas de seguridad pública,⁵ y han recomendado al Estado Mexicano que emita una

² "Artículo 21. ...

"...

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, **serán de carácter civil**, disciplinado y profesional. ..."

³ De conformidad con datos más recientes de la Encuesta de Seguridad Pública Urbana, el 64.2 % de la población considera que su ciudad es insegura. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023), *Encuesta de Seguridad Pública Urbana*, 37a. edición, México.

⁴ Tal y como se desprende de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 74, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ *Cfr.* Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Recomendación No. 31/2018*, 28 de septiembre de 2018; Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Informe cierre de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst*, visita a México, 24 de enero de 2017; Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 40 del Pacto: México*, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010.



legislación adecuada sobre el uso de la fuerza, que las tareas de seguridad sean llevadas a cabo por autoridades civiles y no militares, así como capacitar a los operadores de seguridad con apego a los estándares internacionales.⁶

En un sentido similar destacan, entre otros, los informes del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;⁷ los diversos informes del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas;⁸ y las recomendaciones emitidas en el Examen Periódico Universal que lleva a cabo el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.⁹

No omito señalar que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha conocido de diversos casos en los cuales, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha derivado en diversas violaciones de derechos humanos.¹⁰ Al respecto, en el *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México* se precisó, en congruencia con la jurisprudencia de dicha Corte, que la intervención de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública podría llevarse a cabo excepcionalmente siempre y cuando ésta sea de manera extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada.¹¹

⁶ Cfr. Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014; Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014.

⁷ Ídem.

⁸ ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas acerca del seguimiento de su misión a México*, A/HRC/32/39/Add.2, 6 de mayo de 2016.

⁹ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, A/HRC/40/8, 27 de diciembre de 2018; véase también, Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos*, A/HRC/WG.6/17/MEX/1.

¹⁰ Corte IDH, *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. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf; y *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010", Serie C, No. 216. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf

¹¹ Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018", Serie C, No. 370. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf



Dichos criterios fueron reconocidos por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, en las que se declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior al determinar, entre otras, que dicha ley no cumplía con las condiciones de excepcionalidad ni temporalidad.¹²

En atención a estas circunstancias, tanto de la iniciativa de la reforma constitucional con la que se constituye la Guardia Nacional, así como del proceso legislativo se reconoce la necesidad de crear un cuerpo de carácter civil que reemplace a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, y cuya actuación, deberá ser acorde a las obligaciones del Estado Mexicano en materia de derechos humanos.¹³

En todo caso, también se consideró indispensable que el retiro de las Fuerzas Armadas tenía que ser de manera paulatina y no inmediata, pues ante la carencia de una institución policial capaz de afrontar los desafíos actuales, su retiro inmediato dejaría en un estado de indefensión a la población civil.¹⁴

En ese sentido, se afirmó la posibilidad de que las Fuerzas Armadas acompañaran a la Guardia Nacional en el desempeño de sus funciones en tanto la última se consolidaba como una institución de seguridad pública confiable.

A mayor abundamiento, la propia reforma constitucional mandató al Poder Legislativo a expedir las reformas necesarias a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; así como emitir la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Estas leyes dotan de contenido, no sólo a la actuación de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil, sino también la actuación de las Fuerzas Armadas cuando éstas actúen en apoyo a las instituciones de seguridad pública.¹⁵

¹² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, encargado del engrose: Ministro Eduardo Medina Mora I., 15 de noviembre de 2018.

¹³ Iniciativa con proyecto de Decreto, *op cit.*; Cámara de Diputados, *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, publicado en la Gaceta Parlamentaria de 28 de febrero de 2019.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Por ejemplo, el artículo 19 de la Ley Nacional de Registro de Detenciones establece los siguiente: **"Artículo 19.** Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente,



Consecuentemente, el estudio del Acuerdo impugnado no debía prescindir de todo lo anterior, pues así se dota de contenido al mismo. De esta manera, considero que el Acuerdo satisface los requisitos de fundamentación y motivación, pues acata el mandato constitucional, reconoce que la participación de las Fuerzas Armadas deberá ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional, así como temporal, en tanto ésta última desarrolla sus capacidades a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo.¹⁶

II. Disenso de las consideraciones y estudio precisado

Durante la discusión del Pleno, manifesté separarme de diversas afirmaciones que se realizaron relativas a la constitucionalidad de la participación, atribuciones y facultades de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, así como del estudio sobre la idoneidad de su intervención.

Lo anterior, pues considero que se realizan afirmaciones dogmáticas cuyo sustento jurídico no es el acuerdo de mérito sino la propia reforma en materia de Guardia Nacional, que no resultaban necesarias para resolver la litis planteada, y porque se trata de una cuestión que, en su momento, correspondió al Constituyente al emitir la reforma constitucional que permite la participación temporal de las Fuerzas Armadas de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. En ese tenor, me separo de los párrafos 250 a 259, 268 y 269, 294 a 332, 337 a 350, 358 y 359, así como del estudio sobre la idoneidad de la participación militar en tareas de seguridad pública.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 90/2020 resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.

de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley.¹⁶

¹⁶ Tal y como se deriva del párrafo tercero de los considerandos del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2020.



Resolución del Tribunal Pleno. La mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", emitido por el Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

Lo anterior, al resultar infundados los tres conceptos de invalidez formulados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistentes en: **I.** Que se trata de una norma general que invade la competencia legislativa del Congreso de la Unión para regular, mediante la ley, el uso de las Fuerzas Armadas, en funciones de seguridad pública; **II.** Que el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, en los términos del acuerdo impugnado, representa una restricción a los derechos humanos que no satisface las exigencias convencionales; y **III.** Porque el acuerdo impugnado no satisface los requisitos materiales previstos en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional para el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública: que sea de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Si bien comparto el sentido de la sentencia, no comparto la mayoría de sus consideraciones, en esencia, porque únicamente el primer concepto de invalidez es susceptible de análisis en esta controversia constitucional. Asimismo, no comparto la interpretación del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se establece en la sentencia.

Voto concurrente

I. Análisis del concepto de invalidez, respecto de la invasión de la competencia legislativa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para regular, mediante la ley, el uso de las Fuerzas Armadas, en funciones de seguridad pública

En principio, en controversia constitucional, sólo son susceptibles de análisis violaciones a la esfera de competencias y garantías institucionales de los órganos originarios del Estado directamente establecidas en la Constitución, así como –desde la reciente reforma constitucional– a derechos humanos estrechamente vinculados con éstas.

En el caso, considero que sólo en el primer concepto de invalidez se planteó un genuino argumento de transgresión a una esfera competencial tutelada por la Constitución, es decir, que el Acuerdo impugnado usurpa la competencia



legislativa del Congreso de la Unión para regular el uso de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública; no así los otros dos, en los que se plantea la invalidez sustantiva del Acuerdo que se refieren a violaciones de legalidad ordinaria, lo que a mi juicio, no puede ser materia de una controversia constitucional tal y como está diseñado, precisamente, este medio de impugnación.

Precisado esto, coincido con el sentido de la sentencia respecto de lo infundado de la transgresión a las competencias legislativas del Congreso de la Unión, porque el acuerdo impugnado no es un acto materialmente legislativo, como consideró la mayoría, sino una orden del Ejecutivo tendente a la aplicación de la ley en la esfera administrativa; en este caso, se trata de una orden ejecutiva (un acto formal y materialmente legislativo) emitida con base en la habilitación constitucional de usar las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, mientras se desarrolla la capacidad institucional de la Guardia Nacional, dentro del plazo de cinco años.

Por tanto, al no tratarse de un acto legislativo que regule el uso de la fuerza, sino de un acto ejecutivo de uso directo de la misma, considero que no se vulnera la competencia constitucional del Congreso de la Unión para regular el uso de la fuerza, facultad que, por cierto, fue ejercida al emitir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

En este sentido, estimo que esta conclusión, desde mi punto de vista y de manera respetuosa, resultaba suficiente para declarar infundada la controversia constitucional, sin que fuera posible ni necesario jurídicamente examinar los méritos sustantivos del Acuerdo impugnado, por tratarse de aspectos ajenos a la materia susceptible de análisis en este medio de control constitucional.

II. Interpretación del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrollada en la acción de inconstitucionalidad 1/96

Por otra parte, no comparto la interpretación del artículo 129 constitucional,¹ que se retoma en la sentencia, en la que, en esencia, se interpretó que dicho precepto

¹ "Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



establece que en tiempos de paz los militares no pueden dedicarse sino a labores que tengan exacta conexión con la disciplina militar, pero ello –se estableció en dicho precedente–, no es un obstáculo para que, excepcionalmente, participen en labores de seguridad pública, a solicitud de las autoridades civiles y bajo su mando, si esas situaciones de inseguridad pública son graves y se requiere a los militares para atenderlas con mayor eficacia y evitar que se agraven.

También se citan dos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en que se ha condenado a México: el caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México* y caso *Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, en los que la Corte Interamericana sostuvo, básicamente, que aunque las Fuerzas Armadas no tienen la función de atender la seguridad pública, si ante la gravedad de la inseguridad pública el Estado las usa, entonces debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales, y que el empleo de las Fuerzas Armadas debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

Interpretación que no comparto, ya que, me parece, no sólo es contraria al tenor literal de esa norma constitucional, sino también a su interpretación histórica y a una lectura sistemática de la propia Constitución, de la que advierto, las funciones de seguridad pública son de la competencia exclusiva de las autoridades civiles, y que a las Fuerzas Armadas les corresponde una tarea claramente distinta, la seguridad nacional, tanto frente a amenazas internas como externas.

Desde mi punto de vista, la función constitucional de las Fuerzas Armadas es la defensa nacional, exterior e interior del país. La defensa nacional tiene como objetivo salvaguardar la existencia e integridad del Estado y de las instituciones democráticas.

Por su parte, la seguridad pública, en términos del artículo 21 constitucional, está encomendada exclusivamente a las instituciones civiles y tiene como función la tutela de los bienes de las personas (vida, integridad, patrimonio, etcétera), y el orden público.



En este sentido, considero fundamental optar por un entendimiento estricto y diferenciado de la seguridad nacional y de la seguridad pública, pues se trata de bienes constitucionales perfectamente diferenciados: mientras la seguridad nacional tiene como objeto de tutela la existencia e integridad del Estado mismo y de sus instituciones democráticas, la seguridad pública tiene como objeto de tutela los bienes de las personas, como la vida, la integridad o la propiedad, y el orden público.

Este entendimiento estricto y diferenciado de esos objetivos constitucionales no implica, naturalmente, negar que puede haber casos de penumbra, es decir, casos en que sea difícil calificar si se trata de una amenaza de seguridad pública o de seguridad nacional interior.

Tampoco implica desconocer, por supuesto, que un problema ordinario de seguridad pública, eventualmente, puede cobrar tal magnitud que escale a una situación de seguridad nacional interior. Sin embargo, esto sólo refuerza, en mi opinión, la posibilidad de distinguir con claridad, en la generalidad de los casos, entre las cuestiones de seguridad nacional, interior o exterior, y las de seguridad pública.

Ahora bien, el régimen constitucional de las Fuerzas Armadas (por razones históricas) es muy claro y restrictivo, como se cita en la propia acción de inconstitucionalidad 1/96. El artículo 129 constitucional, originalmente introducido en la Constitución de 1857, se concibió como una solución tajante para apartar a las Fuerzas Armadas de la vida y del gobierno civil de la República, y concentrarlas en las funciones estrictamente conectadas con la disciplina militar, es decir, con la creación y el mantenimiento de las capacidades militares, con la vigilancia e inteligencia militar permanentes, con la investigación y desarrollo de tecnologías militares y, en general, con las actividades directamente conectadas con su objeto constitucional: la defensa nacional, exterior e interior.

En este sentido, considero que la interpretación del artículo 129 debe ser estricta: los militares, en tiempos de paz, sólo pueden dedicarse a las actividades estrictamente militares, a la disciplina militar en los términos precisados, y no puede encomendárseles la responsabilidad de ninguna actividad civil, específicamente de la seguridad pública.

Y por tiempos de paz debe entenderse, desde mi óptica: que no hay una declaratoria de guerra por el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XII,



constitucional,² ni una situación de seguridad interior que amerite que el Ejecutivo disponga de la milicia para hacerle frente con fundamento en el artículo 89, fracción VI, constitucional,³ como podrían ser aquellas situaciones que aunque originalmente iniciaron como un problema de seguridad pública, han escalado al grado de poner en riesgo la existencia e integridad del Estado o de las instituciones democráticas, ya sea que requieran de una suspensión de garantías en términos del artículo 29 constitucional, o no.

En todo caso, desde un punto de vista constitucional, si se genera una situación de seguridad interior, el Ejecutivo está facultado e incluso obligado a usar a las Fuerzas Armadas para la defensa nacional, declare o no una suspensión de garantías, y su actuación está sujeta tanto a control político (juicio político) como jurisdiccional (a través del derecho penal y del control de sus actos en los medios de control constitucional, por lo menos).

Por lo tanto, yo me apartaré expresamente de la interpretación que una anterior integración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación efectuó del artículo 129 constitucional en la acción de inconstitucionalidad 1/96, que se retoma en la presente sentencia.

Conforme al artículo 129 constitucional, las Fuerzas Armadas no están facultadas constitucionalmente, en ningún caso, para participar en tareas de seguridad pública.

La única excepción es el propio artículo 5o. transitorio de la reforma constitucional de marzo de dos mil diecinueve, que habilita temporalmente al Ejecutivo usar las Fuerzas Armadas para tareas distintas de las que tienen encomendadas por la Constitución, es decir, para participar en labores de seguridad pública de manera excepcional, mientras se consolida la Guardia Nacional como institución policial civil a cargo de la seguridad pública.

Por estas razones, consideré necesario formular este voto.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

" ...

³ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

" ...

"VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. ..."



Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 90/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, resolvió bajo mi ponencia la controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra del Poder Ejecutivo Federal. Aquí se demandó la invalidez del "Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

Por una mayoría de ocho votos de los integrantes del Pleno de esta Suprema Corte¹ se declaró la validez del Acuerdo impugnado, no obstante, considero importante emitir este **voto aclaratorio** para clarificar mi postura en dos aspectos tangenciales de esa decisión: **a)** a diferencia de lo decidido en la ejecutoria, estoy convencida de que dicho Acuerdo constituye un acto administrativo y no una norma general; y, **b)** mi opinión sobre la interpretación que este Alto Tribunal ha realizado respecto de la intervención de las fuerzas militares a la luz del artículo 129 constitucional en la sentencia pronunciada en la acción de inconstitucionalidad 1/1996,² la cual fue parte del sustento a la ejecutoria que nos ocupa.

1. Por su naturaleza, el Acuerdo impugnado es un acto y no una norma general

En principio debo destacar que originalmente presenté un primer proyecto de este asunto en la Primera Sala de esta Suprema Corte, cuya discusión problematizó la naturaleza del Acuerdo, es decir, sobre si se trataba de un acto o una norma general. De aquella primera revisión se obtuvieron reflexiones muy

¹ De las Ministras Ortiz Alf, Esquivel Mossa, Piña Hernández y de la suscrita, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales, así como Pérez Dayán, quien estuvo parcialmente en contra.

² La acción de inconstitucionalidad fue promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Se declaró la validez de la norma impugnada en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán y de la Ministra Sánchez Cordero.



interesantes por parte de mi compañera y compañeros Ministros en la referida Sala, sin que tuviéramos una definición final de si lo considerábamos acto o norma general, pero decidimos que este caso se pronunciara al respecto el Tribunal Pleno.

La propuesta que presenté ante el Pleno de esta Suprema Corte contenía mis conclusiones al respecto y es que el Acuerdo impugnado es un acto y no una norma general, pero la decisión de la mayoría de los integrantes de este Alto Tribunal llegó a una determinación distinta.³

Mi postura se sustenta en que, en el referido Acuerdo, el Presidente de la República sólo materializó la función que le fue conferida en una disposición constitucional transitoria para hacer uso, por un tiempo determinado, de las fuerzas militares en tareas específicas de seguridad pública, en tanto se consolida el funcionamiento de la Guardia Nacional, y que contiene una instrucción, muy concreta y temporal, dirigida a tres Secretarías de Estado para cumplir coordinadamente con esa encomienda constitucional en el marco de la administración pública federal a su cargo.

Para distinguir la naturaleza de ese Acuerdo como acto y no como norma general es preciso atender a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 31/2019,⁴ en la que el Pleno de esta Suprema Corte estableció que para identificar la existencia de una norma, no es relevante su denominación sino sus características formales y sus elementos materiales de *generalidad, abstracción e impersonalidad*, pues hay ocasiones en que a leyes se les denomina como 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.⁵

³ Las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea consideraron que el acto impugnado constituye una norma general, mientras que la Ministra Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán, consideramos que se trataba de un acto.

⁴ Resuelta en sesión de primero de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

⁵ 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 de los Estados Unidos Mexicanos regula la procedencia de la acción en contra de "*leyes federales*", "*leyes locales*" o "*leyes electorales*".



En este caso, me parece que los elementos materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad no concurren totalmente en la naturaleza del Acuerdo impugnado como para considerarlo una norma general.

Primero, porque el Acuerdo controvertido es un acto formal y materialmente administrativo, pues lo emitió el titular del Poder Ejecutivo Federal, lo que implica su categorización como una resolución, orden o decisión para concretar una facultad establecida estrictamente en el ámbito de la administración pública.

Específicamente se trata de la ejecución, realizada por el Presidente de la República, de lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, y dirigido de manera expresa y particular a los secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina para que realicen tareas coordinadas dentro de sus atribuciones en la administración pública federal para acatar el contenido de la citada disposición transitoria de la Constitución.⁶

Además, el Acuerdo regula una situación particular consistente en ordenar a las Fuerzas Armadas permanentes que participen de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en actividades específicas dentro de sus funciones de seguridad pública mientras consolida su implementación.

Asimismo, el referido mandato que contiene el Acuerdo está estrictamente delimitado a situaciones jurídicas concretas, es decir en tareas precisas de seguridad pública,⁷ cuya aplicación temporal también es específica y no permanente –que es un atributo de las normas generales–, la cual se ha llevado a cabo desde su entrada en vigor y continuará hasta el veintisiete de marzo de dos mil veinticuatro.⁸

⁶ "Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

⁷ Al respecto, instruyó a las fuerzas militares a desarrollar exclusivamente las funciones previstas en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁸ Fecha en la que concluirán los cinco años previstos en esa disposición constitucional transitoria que estaba vigente al momento de emitirse el Acuerdo impugnado.



Esto último significa que una vez expedido el Acuerdo y cumplidas las tareas en materia de seguridad pública encomendadas temporalmente a las Fuerzas Armadas en auxilio de la Guardia Nacional mientras consolida su funcionamiento, dicho instrumento dejará de tener efectos en el sistema jurídico, lo cual resta considerablemente en la categorización del atributo de generalidad del referido Acuerdo.

Debido a lo anterior, y si bien es debatible incluso a nivel doctrinario, es que consideré que **el Acuerdo impugnado es un acto**, al no contar con los elementos materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad, por lo que no compartí la decisión de la mayoría de los integrantes del Pleno de este Alto Tribunal, quienes concluyeron que se trata de una norma general.

2. Opinión sobre la incorporación del precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996 en cuanto a la intervención de las Fuerzas Militares en tareas distintas a la seguridad nacional e interior

Al resolver la citada acción de inconstitucionalidad, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que las fuerzas militares del país tienen dentro de sus atribuciones constitucionales y legales una multiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública.

En ese sentido, aquel Pleno determinó que la interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional no llevaba a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles,⁹ pues la intención del Constituyente fue la de establecer que, en tiempos de paz, el apoyo de la fuerza militar debe ser proporcionada en apoyo y a petición de las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación.

De esta manera, la suspensión de garantías que prevé el artículo 29 constitucional –vigente en mil novecientos noventa y seis–¹⁰ no es el único caso, ni condición

⁹ **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."

¹⁰ **Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos



para que el titular del Poder Ejecutivo Federal pueda auxiliarse de la Fuerza Armada permanente ante una situación excepcional que no justifique la suspensión de prerrogativas fundamentales, pero sí la intervención militar para que coadyuve en la salvaguarda del orden constitucional.

Me parece que la interpretación realizada en dicho precedente obedeció a las circunstancias y la normatividad existente en aquel momento, en donde se hizo una interpretación del artículo 129 de la Constitución Política del País para comprender la función militar ordinaria en el ámbito de la seguridad nacional e interior, así como su participación excepcional en labores que inciden en la seguridad pública que es encomendada a las autoridades civiles –federales, estatales y municipales–.

Más de dos décadas han transcurrido desde este precedente 1/1996, grandes cambios fácticos y legislativos se han llevado a cabo desde entonces, sin olvidar el poder transformador de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictadas a lo largo de este tiempo, y de esta propia Suprema Corte, así que ese precedente, a mi parecer, debe tomarse con suma cautela, y no para condicionar decisiones en tiempo presente sino, en todo caso, para contextualizarlas y comprenderlas en su dimensión histórica. Tal fue la única intención de invocar ese precedente.

A diferencia de ese precedente, en el presente caso tenemos que la intervención de la Fuerza Armada permanente del país en tareas de seguridad pública (es decir, en funciones distintas a las que le son encomendadas originalmente) ya no deriva de una interpretación sobre la voluntad del Poder Constituyente al emitir el artículo 129 de la Constitución (como se estableció en la citada acción de inconstitucionalidad 1/1996), sino de un mandato expreso del Congreso de la Unión al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Precisamente el estudio realizado en la ejecutoria que nos ocupa surge de la voluntad del Poder Reformador de la Constitución que plasmó en el régimen

Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."



transitorio de ese ordenamiento fundamental la facultad del Presidente de la República para ocupar de manera temporal a la Fuerza Armada permanente para desarrollar tareas en materia de seguridad pública como apoyo en la instauración de la institución civil denominada Guardia Nacional.

Actualmente el escrutinio constitucional de ese tipo de intervención parte de lo previsto en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, la cual se erige como una verdadera excepción al contenido del citado artículo 129 de la Constitución Política del País, lo que, sumado a la jurisprudencia de esta Suprema Corte y del citado tribunal interamericano, así como lo previsto en el Acuerdo impugnado y las distintas normas secundarias a las que remite para regular esa intervención, permite identificar la existencia de un marco normativo en ese tema,¹¹ y ya no de meras cuestiones fácticas (como sucedía en la época del precedente 1/1996).

La conjugación de todos estos componentes que nutren la regulación de la participación militar en ámbitos distintos a los que originalmente está diseñada, constituyen un avance significativo en este rubro que ahora permite evaluar el diseño de ese tipo de intervención, pues no se trata más de una actividad de facto como operaba de manera previa a la mencionada reforma constitucional de dos mil diecinueve, sino a una actividad que puede ser contrastada normativa y jurisprudencialmente, así como con los estándares internacionales relativos a la materia.

Me parece que todos estos factores contribuirán de manera muy positiva para que este Alto Tribunal edifique una importante doctrina constitucional en este tema al resolver los asuntos que están por venir y que tendrán un impacto muy relevante en el sistema jurídico nacional.

Así, aun cuando los temas sobre los que me he pronunciado son tangenciales en relación con los problemas jurídicos que rigieron la solución del asunto, considero importante elaborar este **voto aclaratorio** para clarificar mi posicionamiento en ambos aspectos.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹¹ El Acuerdo remite a las disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y los restantes ordenamientos en la materia.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 112/2019.

En sesión de tres de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de seis votos, determinó sobreseer en la controversia constitucional citada al rubro, toda vez que algunos de los Ministros que conformaron la mayoría consideraron se actualizaba la causa 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, ya que se impugnó un auto de trámite y no así la resolución definitiva. Asimismo, otros de los Ministros de la mayoría estimaron se actualizaba la improcedencia directamente prevista en el párrafo séptimo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional, al tratarse de un asunto donde el sujeto obligado impugna una decisión del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, INAI), las cuales son inatacables.

I. Antecedentes del asunto

Una persona solicitó información al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante, INEGI) mediante la Plataforma Nacional de Transparencia. En contra de la respuesta dada a su solicitud el particular interpuso recurso de revisión ante el INAI.

El INAI admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto por la parte recurrente y, en contra de dicha admisión, el INEGI promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez del acuerdo de admisión, ya que a su juicio el INAI invadió su competencia y autonomía previstas en el artículo 26, apartado B, constitucional, al dar trámite a un medio de defensa promovido en contra de una respuesta a una solicitud de información estadística.

II. Razones de la mayoría

El Tribunal Pleno por mayoría de seis votos determinó que se actualizaba una causa de improcedencia, por lo que la controversia constitucional debía sobreseerse.

III. Razones del disenso

Respetuosamente, no comparto lo resuelto por la mayoría de mis compañeros Ministros, ya que por un lado el INEGI no tenía la obligación de agotar las etapas legales del procedimiento para promover la controversia constitucional, esto es, esperar



hasta el dictado de la resolución definitiva, en virtud de que su alegación principal consistía en que la admisión del INAI causa una afectación a su esfera competencial directamente atribuida por la Constitución. Ello es así, porque no es verdad que sólo la resolución definitiva puede causar una afectación a la esfera competencial susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Dicho en otras palabras, si la parte actora hace valer una invasión a su esfera competencial y no existe una vía legalmente prevista que pueda traer como consecuencia la revocación, modificación o confirmación del acto impugnado, es posible acudir a esta instancia constitucional a combatir un acto dentro del procedimiento que afecta o invade la esfera competencial de un órgano constitucional autónomo.

En el caso concreto, el acto impugnado señala como fundamento de la competencia el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución. De acuerdo con lo manifestado por el INEGI, ese precepto dota de competencia al INAI para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales, con excepción de aquellos casos que versen sobre información estadística y geográfica. Asimismo, –en argumentos del INEGI– el artículo 26, apartado B, constitucional, otorga a este tipo de información un régimen especial, el cual estatuye que los recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones recaídas a solicitudes de acceso a información estadística y geográfica deben ser sustanciados y resueltos por el propio órgano especializado en información estadística y geográfica, de forma tal que el INEGI combate el auto de admisión con un argumento de invasión a su esfera competencial.

Por otro lado, la argumentación sostenida por algunos de mis compañeros Ministros es en el sentido de resolver que de acuerdo con el artículo 6o. constitucional las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. No comparto lo anterior toda vez que se traduce en la inexistencia de un medio de defensa legal al cual el INEGI hubiera podido acudir para alegar invasión a su esfera competencial con el objetivo de revocar la resolución que por este medio de control constitucional se combate. Aunado a que el artículo 105, fracción I, inciso I), es claro en establecer que la Suprema Corte conocerá de las controversias que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos, y enfatiza que lo dispuesto en dicho inciso **será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución.**



A manera de conclusión, estimo que las causas de improcedencia hechas valer por el INAI no se actualizan, toda vez que en contra del acto reclamado, el instituto actor hizo valer únicamente argumentos de invasión a su esfera competencial establecida por el artículo 26, apartado B, constitucional y en contra del mismo no existe algún medio de defensa que pudiera ser agotado con la finalidad de revocarlo, modificarlo o confirmarlo. Además, ésta es la vía idónea para que la Suprema Corte analice actos concretos o normas generales a la luz de las atribuciones competenciales otorgadas por la Constitución a los órganos constitucionales autónomos.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 112/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, páginas 3202, con número de registro digital: 29843.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 112/2019.

En sesión celebrada el tres de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una controversia constitucional promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en contra de un acuerdo emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en el que admitió a trámite un recurso de revisión interpuesto ante este último organismo.

Una mayoría de seis integrantes del Tribunal Pleno votó por la improcedencia de esa controversia por dos razones diferenciadas:

- a) De conformidad con el artículo 6o. constitucional, las resoluciones emitidas por el INAI son definitivas e inatacables para los sujetos obligados, teniendo como única excepción la relativa al recurso de revisión en materia de seguridad nacional que puede hacer valer únicamente el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo;¹ y,

¹ Con este criterio votaron por el sobreseimiento de la controversia las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



b) No se impugnó una resolución o acto definitivo, sino los acuerdos de inicio dictados en los recursos de revisión tramitados ante el INAI, por lo que el INEGI debió esperar a que se emitiera la resolución definitiva en los procedimientos respectivos.²

En la sesión en la que se resolvió esa controversia constitucional manifesté mi voto en contra del criterio sostenido por la mayoría y a favor de la procedencia,³ razón por la cual formulo el presente voto particular.

RAZONES DEL DISENSO

La calidad de inatacables que revisten las resoluciones del INAI por mandato del artículo 6o. constitucional no impide que excepcionalmente otros órganos autónomos puedan impugnar tales resoluciones en una controversia constitucional si llegan a entrañar alguna vulneración a su esfera de competencias.

De acuerdo con el artículo 6o. de la Constitución Política del País establece en su apartado A, fracción VIII,⁴ las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, pero yo no interpreto que sean inatacables al extremo de causar confrontación con el propio Texto Constitucional e impedir la aplicación del diverso 105 constitucional, que indica que es procedente la controversia justamente para dirimir cuestiones competenciales.

Es cierto que el INAI es inatacable en sus determinaciones sustantivas, pero eso no significa que al resolver el fondo de su materia no exista la posibilidad de que en su decisión pudiera alterar o incidir en la competencia de otros órganos, y es en este punto donde resulta necesaria la revisión constitucional por virtud de la controversia constitucional. No comparto la idea de que nuestro sistema jurídico permita la existencia de órganos cuya autonomía sea tal que pueda sustraerse al control constitucional establecido por el artículo 105.

Al respecto, resulta importante recordar que el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución,⁵ establece que esta Suprema Corte podrá conocer de las controversias constitucionales entre dos órganos constitucionales autóno-

² Con este criterio votaron por el sobreseimiento de la controversia los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán.

³ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek y la suscrita Ministra votamos en contra.

⁴ "Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados."

⁵ "**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: ...



mos respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, especificando que esto también es aplicable al organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, es decir, el INAI. Esta última especificación, fue añadida con motivo de una reforma (de 7 de febrero de 2014), a efecto de prever, sin ambigüedades y sin dudas, que la controversia constitucional es procedente entre dos órganos constitucionales autónomos, y que dentro de dichos órganos se encuentra el INAI. Además, no se especificó, ni buscó precisarse, que el INAI únicamente pudiera actuar con legitimación activa y no como ente demandado en este tipo de procedimientos.

Por lo anterior, los artículos 6o. y 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política del País se refieren a materias diferenciadas, cuyas reglas se rigen de manera independiente, lo que me permite llegar a la conclusión de que la calidad de inatacables establecida en el primero de ellos se refiere únicamente a la imposibilidad de que los sujetos obligados en materia de transparencia no puedan controvertir las decisiones tomadas por el INAI en relación con esa materia; sin embargo, ello no impide que los actos y resoluciones del INAI puedan controvertirse en controversia constitucional cuando lo que esté en entredicho sea la afectación o invasión por parte del INAI de la esfera competencial de otro organismo constitucional autónomo o Poder de la Unión.

En el presente caso, el objeto de las controversias constitucionales planteadas por el INEGI no fue controvertir las consideraciones sustantivas en materia de transparencia y acceso a la información de los acuerdos emitidos por el INAI, sino más bien la competencia de ese órgano constitucional autónomo para seguir un procedimiento en contra de dicho organismo a pesar de que él está facultado de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política del País⁶ y con su ley, para regular la captación, procesamiento y publicación de toda la información que genere.

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución. ..."

⁶ "Artículo 26. ...

"B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

"La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

"El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República



Además, el Tribunal Pleno recientemente había resuelto, en sesión del veintisiete de febrero de dos mil veinte, la controversia constitucional 308/2017, que seguía el precedente de la 117/2014,⁷ donde se había claramente determinado que, dada la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, el escrutinio sobre sus resoluciones es excepcional, no inexistente. Ahí se dijo, por ejemplo, que "serán impugnables en controversia constitucional las resoluciones jurisdiccionales o administrativas que incluyan una determinación que pueda afectar el ámbito competencial del actor".

Si bien yo no voté este precedente, comparto la determinación que entraña. Posteriormente, la controversia constitucional 308/2017 (que sí voté) reafirma lo allí sostenido y señala que "con ello se fijó un precedente vinculante en el sentido de que procederá excepcionalmente una controversia constitucional en contra de una determinación emitida por un órgano constitucional autónomo cuando el actor alegue alguna invasión a las atribuciones que la Constitución le otorga."⁸

Por ende, considero que la controversia constitucional planteada en este caso por el INEGI se ubicaba en un supuesto de excepción a la calidad de no impugnables que revisten las resoluciones del INAI, derivado de la interpretación sistemática del citado artículo 6o. con el diverso 105, fracción I, de la Constitución (en el que se establece la materia y procedencia de las controversias constitucionales). La materia de las controversias constitucionales y la materia de un recurso es distinta.

Por otra parte, respecto al segundo punto que configuró la improcedencia de esta controversia constitucional, respecto a que no era necesario esperar a que el INAI emitiera la resolución definitiva en el recurso de revisión para considerar procedente la controversia constitucional, también estoy en desacuerdo.

A mi parecer, no era necesario agotar las etapas que permiten arribar a la resolución final en el recurso de revisión seguido ante el INAI para configurar la proce-

con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

"La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo."

⁷ Resuelta el siete de mayo de dos mil quince.

⁸ Párrafo 23, página 15, de la sentencia dictada en la controversia constitucional 308/2017, votada a favor, en esta parte, por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán y por la suscrita Ministra (votaron en contra las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea).



dencia de la controversia constitucional, porque ello no resulta indispensable para acreditar un principio de afectación susceptible de analizarse en este medio de control constitucional.

Lo anterior es así porque al aducirse una invasión competencial y, por tanto, una violación directa a la Constitución Política del País por la asunción de competencia del instituto actor no es necesario esperar al dictado de una resolución final.

Máxime que en el propio acuerdo de admisión del recurso de revisión interpuesto en contra de la respuesta dada por el INEGI a una solicitud de información en materia estadística y geográfica, se señaló expresamente que el INAI era competente para conocer de dicho recurso con fundamento en el artículo 6o., Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos numerales de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre otros. De ahí que, si el INEGI planteó que esos preceptos no le otorgan competencia al INAI para conocer y seguir el recurso respectivo, resultaba innecesario, desde mi perspectiva, esperar a que se emitiera la resolución definitiva en ese recurso, pues ésta se dictaría fincada sobre los artículos que el INEGI está precisamente señalando como no pertinentes para sostener la competencia del INAI en el caso concreto atendiendo a la cuestión planteada.

No es necesario aguardar, en un caso como éste, la resolución final del INAI porque **la afectación a su esfera competencial ya está siendo resentida por el INEGI**, según su apreciación, **no es la resolución –misma que aún no se dicta– la que le afecta, sino la mera admisión de un recurso** que el INEGI considera improcedente. De hecho, esperar al dictado de la resolución del INAI ni siquiera tiene sentido porque la materia de la controversia no podría consistir en el contenido de la decisión del INAI en materia de transparencia (porque ésta es, justamente, la esencia inatacable).

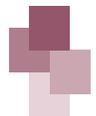
Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 112/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 3202, con número de registro digital: 29843.

La sentencia relativa a la controversia constitucional 308/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 982, con número de registro digital: 29687.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA



Subsección 1

POR PRECEDENTES



ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE AHORRO PARA EL RETIRO. SUS OBLIGACIONES COMO PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

CLÁUSULAS ABUSIVAS EN CONTRATOS DE ADHESIÓN CELEBRADOS CON INSTITUCIONES BANCARIAS QUE ESTIPULEN UN DERECHO DE COBRO DE LOS CRÉDITOS A CARGO DE CUALQUIER CUENTA DISTINTA A LA QUE SE CONTRATA ORIGINALMENTE. DEBE DECLARARSE SU NULIDAD PUES CONFIGURA UN PACTO COMISORIO EN CONTRATOS DE CRÉDITO.

CLÁUSULAS ABUSIVAS EN CONTRATOS DE ADHESIÓN. SON ESTIPULACIONES QUE CAUSAN UN DESEQUILIBRIO DE DERECHOS U OBLIGACIONES EN PERJUICIO DEL USUARIO O CONSUMIDOR.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. COMPRENDE TAMBIÉN AL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A UNA VIDA DIGNA. IMPLICA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTATALES DE PROMOVERLO, RESPECTARLO, PROTEGERLO Y GARANTIZARLO, INCLUSO CUANDO SE TRATA DE SERVICIOS BRINDADOS POR ACTORES PRIVADOS.

DERECHO A RECIBIR UNA PENSIÓN POR JUBILACIÓN. FORMA PARTE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

DERECHO DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA A ACCEDER A LA SEGURIDAD SOCIAL. CONLLEVA EL DERECHO A TOMAR DECISIONES SOBRE SU PENSIÓN JUBILATORIA.



DERECHO DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA A CONTAR CON UN MÍNIMO VITAL. AMERITA UNA PROTECCIÓN ESTATAL ESPECIAL PARA IDENTIFICAR Y SUBSANAR POSIBLES CONDICIONES DE VULNERABILIDAD.

PENSIÓN JUBILATORIA O DE CESANTÍA POR EDAD AVANZADA. AMERITA LA MISMA PROTECCIÓN JURÍDICA QUE EL SALARIO.

PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS APLICABLE A LAS PERSONAS MAYORES.

SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. LAS ADMINISTRADORAS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE EVITAR CONFLICTOS DE INTERÉS.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1875/2022. 29 DE MARZO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y NÉSTOR RAFAEL SALAS CASTILLO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El presente asunto tiene origen en el juicio oral mercantil en el que ***** demandó de Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, por la disposición indebida de los recursos depositados a su cuenta "Suma Pensiones". El Juez mercantil determinó absolver a la parte demandada porque estimó que había actuado conforme al contrato de una diversa cuenta de crédito. El actor promovió juicio de amparo directo en contra de esta sentencia, en el que alegó que la disposición de su fondo de retiro fue un acto no consentido y contrario a su derecho al salario y a una vida digna. El Tribunal Colegiado negó el amparo solicitado, pues estimó que el acto no configuró una afectación a este derecho en términos del artículo 123 constitucional. En contra de esta determinación, el quejoso interpuso el recurso de revisión materia de estudio.



	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
II.	TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO	Presentado por ***** en contra de la sentencia de cuatro de noviembre de dos mil veintiuno dictada	3-4
		en el expediente del juicio oral mercantil *****/2021. Autoridad responsable: Juez Tercero de lo Civil de Proceso Oral del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.	
III.	PRESUPUESTOS PROCESALES	Esta Primera Sala es competente. El recurso de revisión principal fue interpuesto de manera oportuna y por parte legitimada.	4-5
IV.	ESTUDIO	Revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado de origen a efecto de que determine que la afectación de los recursos del quejoso constituye un acto prohibido por la protección del derecho al salario y al mínimo vital, en el que un acceso a la justicia con perspectiva de persona mayor demanda la restitución de su derecho a disponer de su pensión y el reconocimiento del estudio de la procedencia de su acción original de restitución del principal y accesorios. El proyecto realiza un estudio a partir de la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado relativa a que el acto de disposición de los recursos de la cuenta bancaria del quejoso no constituía un acto protegido por la prohibición contenida en el artículo 123 sobre la inembargabilidad del salario, puesto que no se trataba de un embargo judicial, sino que había sido pactado por las partes en un contrato de apertura de crédito anterior. En primer lugar, se establece el contenido del derecho a contar con un mínimo vital y al	5-63



salario con sus implicaciones con el derecho humano a la seguridad social derivadas del parámetro convencional y constitucional, que imponen un cuidado especial a los actos que atenten contra estas garantías en la edad avanzada y las condiciones de vulnerabilidad que existen para satisfacer las necesidades básicas. En este sentido, se enfatiza la obligación estatal de proteger y garantizar la esfera de derechos económicos y sociales, incluso de la actuación de terceros y de actos de omisión.

En segundo lugar, el proyecto analiza la normativa aplicable para los derechos y garantías de los beneficiarios de una pensión por cesantía en edad avanzada en la legislación de seguridad social, en conjunto con las obligaciones establecidas por el sistema de ahorro para el retiro como un régimen de protección especial destinado a la protección del ahorro jubilatorio con restricciones puntuales para las entidades financieras que lo administran.

Finalmente, se establece que el acto reclamado configura una violación a los derechos fundamentales del recurrente y que validó restricciones poco razonables de terceros impuestas a su pensión jubilatoria y no disponibles a través de la relación contractual celebrada. En este orden de ideas, se determina que el acto de disposición realizado por la institución bancaria: constituye una afectación ilegítima al derecho al salario; es contrario a los derechos de acceso a la justicia, al debido proceso, a la propiedad y al mínimo vital; configura un conflicto de interés de la institución dentro de su grupo financiero; fue realizado conforme a una cláusula abusiva contenida en un contrato de adhesión que debe tenerse como no puesta, dada la desventaja de los usuarios en su negociación y que pretende imponer la renuncia a sus derechos al debido proceso y propiedad.



V.	DECISIÓN	<p>En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>Devuélvase los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento para los efectos precisados en esta ejecutoria.</p>	63-64
----	-----------------	---	-------

SUMARIO

Mediante la vía oral mercantil, ***** demandó de Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, por la disposición indebida de los recursos depositados a su cuenta "*Suma Pensiones*". El Juez mercantil determinó absolver a la parte demandada porque estimó que había actuado conforme al contrato de una diversa cuenta de crédito. El actor promovió juicio de amparo directo en contra de esta sentencia, en el que alegó que la disposición de su fondo de retiro fue un acto no consentido y contrario a su derecho al salario y a una vida digna. El Tribunal Colegiado negó el amparo solicitado, pues estimó que el acto no configuró una afectación a este derecho en términos del artículo 123 constitucional. En contra de esta determinación, el quejoso interpuso el recurso de revisión materia de estudio.

CUESTIONARIO

A la luz del derecho humano a contar con un mínimo vital, ¿cuál es el contenido del derecho a la seguridad social y qué obligaciones impone a la actuación estatal? De acuerdo con el sistema de seguridad social y de ahorro para el retiro previstos en el ordenamiento jurídico, ¿cuáles son los derechos y garantías de los beneficiarios de una pensión por cesantía en edad avanzada? ¿Resulta acorde la interpretación del Tribunal Colegiado relativa a que la disposición bancaria de los recursos de una cuenta dedicada al pago de una pensión jubilatoria no configura una violación al derecho al salario contenido en el artículo 123 de la Constitución Federal?

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veintinueve de marzo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **1875/2022**, interpuesto por ***** en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo directo **624/2021**, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el diecisiete de febrero de dos mil veintidós.

I. ANTECEDENTES¹

1. **Juicio oral mercantil *****/2021.** Por escrito presentado el diez de marzo de dos mil veintiuno, ***** demandó en la vía oral mercantil de Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, las siguientes prestaciones:

a) El pago de \$***** (***** **/100 M.N.) más los intereses generados desde el trece de marzo de dos mil veinte a la fecha del cumplimiento.

b) El pago de daños y perjuicios ocasionados por la disposición indebida de la cantidad anterior.

c) El pago de los intereses correspondientes por los daños y perjuicios.

d) El pago de gastos y costas que se originen del juicio.

2. La demanda fue del conocimiento del Juez Tercero de lo Civil de Proceso Oral del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, que lo registró con el número *****/2021. El cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, el Juez dictó sentencia definitiva, en la que determinó:

- La procedencia de la vía oral mercantil intentada.
- Que la parte actora no acreditó la acción intentada y que la parte demandada justificó sus excepciones.

¹ Relación de constancias efectuada por el Tribunal Colegiado en la sentencia de amparo de origen.



- Absolver a la parte demandada de todas las prestaciones reclamadas.
- No hacer especial condena por gastos y costas.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

3. **Juicio de amparo directo.** Inconforme con la sentencia anterior, *****
***** ***** promovió un juicio de amparo directo, mediante escrito presentado el veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno. En contra de la autoridad y por el acto que se precisan a continuación:

Autoridad responsable:

• Juez Tercero de lo Civil de Proceso Oral del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

Acto reclamado:

• La sentencia definitiva del juicio oral mercantil *****/2021 de cuatro de noviembre de dos mil veintiuno y su ejecución.

4. Por razón de turno, la demanda fue del conocimiento del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que fue admitida a trámite mediante auto de presidencia de catorce de diciembre de dos mil veintiuno, con el número 624/2021. En sesión de diecisiete de febrero de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado resolvió **negar** el amparo solicitado.

5. **Recurso de revisión.** ***** ***** ***** ***** interpuso recurso de revisión en contra de la negativa de amparo, a través de escrito presentado el diecisiete de marzo de dos mil veintidós ante la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito.

6. **Recepción y trámite del recurso de revisión.** En acuerdo de veinticinco de abril de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite el expediente con el registro de amparo directo en revisión 1875/2022. Solicitó la remisión de los autos al Tribunal Colegiado y ordenó su turno a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para la resolución del asunto.



Asimismo, la presidenta de esta Primera Sala ordenó su avocamiento el dos de junio de dos mil veintidós.

III. PRESUPUESTOS PROCESALES

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión,² mismo que fue interpuesto de manera oportuna y por parte legitimada,³ al haber sido presentado por la parte quejosa.

IV. ESTUDIO

8. Para estar en aptitud de determinar la procedencia y el posible estudio del asunto, es menester realizar un recuento de las cuestiones necesarias para resolver.

- En el concepto de violación **primero**, sostuvo que la sentencia careció de la debida fundamentación y motivación, pues el Juez responsable le otorgó un valor pleno al contrato de apertura de crédito como parte toral de la defensa, pues en las documentales no se precisa la fecha, el lugar ni los nombres de los

² Esto en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II; y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, así como Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. Lo anterior, en virtud de que el presente medio de impugnación fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en el que se alega que subsiste el tema de inconstitucionalidad.

³ De acuerdo con la constancia sobre oportunidades proporcionada por el Tribunal Colegiado de origen y el acuse de recibo que obran en el expediente electrónico, la notificación de la sentencia fue realizada el cuatro de marzo de dos mil veintidós y surtió sus efectos el día hábil siguiente, el siete de marzo. De ahí que el plazo de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo para su interposición transcurrió del ocho al veintidós de marzo del mismo año, descontándose los días inhábiles doce, trece, diecinueve, veinte y veintiuno de marzo, por lo que si el recurso de revisión fue presentado en la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito el día diecisiete de marzo, se concluye que su presentación fue oportuna. Asimismo, el escrito de agravios fue presentado por ***** *, quejoso en el juicio de amparo, fue presentado por parte legitimada para tal efecto.



contratantes, por lo que no permiten identificar quiénes son las partes que se obligan en dicho instrumento.

- De las documentales del contrato de apertura de crédito no se aprecia que hubiera dado su autorización para que la demandada dispusiera libremente de los recursos de otras cuentas abiertas a su nombre y menos de la cuenta abierta para recibir sus pagos de pensión por jubilación. De ahí que la falta de consentimiento como elemento esencial del contrato lo vuelve inexistente, por lo que el Juez no contaba con el instrumento idóneo para asegurar su voluntad de la disposición de sus recursos, lo que lo deja en estado de indefensión.

- Por otro lado, el quejoso señaló que la sentencia resultó incongruente con la litis planteada y con las constancias que obran en el expediente, pues determinó la procedencia del adeudo aludido por el banco demandado, sin que éste haya sido reclamado por vía de reconvenición, cuando debía avocarse a la legalidad del contrato del que supuestamente emanó el consentimiento para la disposición de los recursos que le fueron depositados por cesantía en edad avanzada.

- En su **segundo concepto de violación**, el quejoso señaló que la sentencia vulnera su derecho humano al salario, tutelado por los artículos 5o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 10 y 11 del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo y en el 51 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- Además, con la determinación alcanzada se omitió hacer una interpretación a la luz del principio pro persona y de los derechos fundamentales en cuestión, como en el Convenio 95 relativo a la Protección del Salario que señala que "*no podrá embargarse o cederse sino en la forma y dentro de los límites fijados por la legislación nacional*", disposición que concuerda con el artículo 5o. de la Constitución Federal que establece que "*nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial*" y el artículo 123, apartado B, fracción VI, que indica que "*sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes*", pues conllevarían un resultado distinto en la sentencia que se combate.

- Consideró que su carácter de pensionado lo coloca en una condición de vulnerabilidad frente a la sociedad, de acuerdo con las disposiciones y criterios



aplicables al caso en particular, por lo que debe maximizarse la interpretación protectora de su derecho al salario, que a su vez impacta en el goce de otros derechos fundamentales, pues la disposición indebida de los recursos de su pensión jubilatoria altera también sus derechos a la alimentación, a la salud, a la vivienda y a una vida digna. De ahí que también solicitó la suplencia de la queja deficiente.

9. **Sentencia de amparo.** El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito consideró infundados los argumentos de la demanda de amparo y resolvió **negar** la protección constitucional solicitada, debido a las siguientes consideraciones:

a) Consideró infundados los argumentos relativos a la inexistencia del contrato de apertura de crédito por falta de expresión del consentimiento, ya que estimó que sí contaba con las firmas correspondientes y que el quejoso se había conformado con la leyenda "*Declaro que la información proporcionada es correcta, considerando el Art. 112 de la Ley de Instituciones de Crédito que he leído y estoy de acuerdo con los términos y condiciones del contrato impreso, al reverso de esta solicitud.*"

b) Del contenido del contrato se desprende que el acuerdo de voluntades fue celebrado por una parte por Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte y por la otra, el solicitante *****. Convalidó además la determinación del Juez mercantil acerca de que la fecha y el lugar de suscripción habían quedado concatenados con un estado de cuenta y que el actor nunca negó u objetó el contenido con relación a la tarjeta de crédito ni del adeudo originado, sólo respecto a la disposición de su pensión, por lo que ya no formaban parte de la controversia.

c) Respecto a que el Juez mercantil varió la litis por valorar la existencia del adeudo de la tarjeta de crédito, considera que la parte demandada lo opuso como excepción conforme con lo establecido en la cláusula 3a. del contrato de apertura de crédito, en la que se estableció lo siguiente: "*... Banorte queda autorizado por 'El Cliente' a cargar en la cuenta(s) de cheques o de cualquier otro tipo que éste tenga contratada(s) con el primero, cualquiera de los conceptos indicados en el clausulado del presente contrato.*", por lo que la sentencia reclamada sí es congruente con las prestaciones que se hicieron valer.



d) Por otro lado, el Tribunal Colegiado consideró infundado el concepto de violación relativo a la vulneración del derecho humano de protección al salario, y la omisión del Juez de realizar una interpretación pro persona en tutela de su derecho a este derecho y a sus percepciones como pensionado del ISSSTE, así como el consecuente impedimento de gozar de otras garantías básicas como alimentación, salud o vivienda digna. Lo anterior ya que no consideró que el acto reclamado soslayara la aplicación del principio pro persona, ni que la disposición del numerario resultara ilegal en términos de lo establecido por la fracción VI del apartado B, del artículo 123 constitucional ni del artículo 51 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el mismo quejoso afirmó que había recibido el primer pago de su pensión, por lo que no se había enajenado, cedido o gravado su derecho a recibir una pensión, ni fue embargada al no existir orden judicial firme, por lo que no podría existir nulidad al respecto.

e) En esta línea, el Tribunal Colegiado estableció que no existía una vulneración al derecho humano de protección al salario contenido en los artículos 123, apartado B, fracción VI, de la Constitución Política y, 10 y 11 del Convenio número 95 relativo a la Protección del Salario de la Organización Internacional del Trabajo, ni resulta contrario al artículo 51 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Señaló que el primero de estos artículos dispone que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes; mientras que el 51 de la Ley del ISSSTE establece que es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las pensiones, así como que las pensiones devengadas o futuras son inembargables, pero en el caso particular no se actualizaba ninguno de estos supuestos.

f) Estimó así, porque no existía controversia respecto a que el quejoso, mediante la suscripción de un acuerdo de adhesión denominado "*Suma Pensiones*" autorizó la apertura de una cuenta de depósito bancario para que por ese medio se pagara su pensión y otras prestaciones y que el banco demandado dispuso parte del numerario depositado por el adeudo que existía en su tarjeta de crédito; lo cierto es que esto aconteció derivado de lo pactado por las partes en la cláusula tercera del contrato de apertura de crédito, en la que se autorizó cargar en la cuenta de cheques o de otro tipo que tuviera contratada con esa institución



bancaria cualquiera de los conceptos indicados en dicho contrato, por lo que no se trata de una enajenación, cesión, gravamen o embargo de la pensión del actor.

g) Sin que asista razón al quejoso en el sentido de que con la disposición del dinero proveniente de su pensión se afecta la posibilidad de disfrutar sus bienes, así como su derecho a la alimentación, vivienda digna o salud, ya que la medida adoptada por el banco derivó de lo pactado por las partes, aunado a que no se restringió el mínimo vital ni se impidió el disfrute de su haber jubilatorio, pues después de la disposición realizada por el banco le quedó un remanente de \$14,109.87 (catorce mil ciento nueve pesos 87/100 M.N.), por lo que su pensión no le fue retirada en su totalidad y él mismo adujo que se trataba del primer pago, por lo que los depósitos continuarán.

h) Finalmente, señaló que no resultaban aplicables los criterios relativos al principio pro persona ni tesis relativas a la inembargabilidad de la pensión jubilatoria y del salario, puesto que en el asunto particular no se llevó a cabo ningún embargo sobre la pensión del quejoso; así como tampoco resultaba procedente la suplencia de la queja.

10. Recurso de revisión. En contra de la sentencia anterior, el recurrente expresa esencialmente los agravios siguientes:

a. Le agravia la decisión del Tribunal Colegiado en la que interpretó que con la disposición de los recursos depositados en su cuenta no se enajenó, cedió o gravó el derecho a recibir una pensión o que tampoco existió un embargo, toda vez que no existe una orden judicial que pueda ser anulada. Máxime que en la sentencia no se precisó cuál precepto legal facultó al banco para disponer de los recursos provenientes de su pensión por cesantía en edad avanzada.

b. El análisis de la sentencia fue desacertado respecto del artículo 123, apartado B, fracción VI, de la Constitución Política, pues éste establece que "*sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes*" y al respecto, el artículo 51 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado prevé que las pensiones sólo podrán ser afectadas para hacer efectiva la obligación de ministrar



alimentos por mandamiento judicial y para exigir el pago de adeudos con el instituto. De esta forma, el recurrente estima que la interpretación realizada por el Juez de amparo es errónea y que no justifica de manera alguna la posibilidad de que un particular pueda disponer de los recursos provenientes de la pensión en situaciones distintas a las establecidas en la ley secundaria, en contravención de lo dispuesto en el citado artículo 123 constitucional.

c. Por esta razón, aduce que no existe una razón para considerar que la disposición de los recursos de su pensión fuera apegada a derecho, pues incluso en el supuesto establecido por la ley de ministrar alimentos debe ser ordenado previamente por una orden judicial, lo que es contrario a la supuesta legalidad de la disposición del numerario que concluyó el Juez; lo que además, considera por encima el derecho de la persona moral por una supuesta autorización contenida en un contrato de apertura de crédito.

d. Además, le agravia la determinación porque con la disposición del numerario sí se afectan sus derechos al disfrute de sus bienes, a la alimentación o salud, ya que no podría recuperarse económicamente de la cantidad sustraída ni le será depositado un monto semejante de manera quincenal, pues de acuerdo con el artículo 7 del reglamento correspondiente, el monto máximo de las pensiones no podrá exceder de diez veces el salario mínimo.

e. Finalmente, el recurrente sostiene que en la sentencia omitió pronunciarse respecto de las causas por las que no aplicó ciertos criterios jurisprudenciales ni respecto de la obligatoriedad de analizar el caso particular desde la perspectiva del principio pro persona, obligación que quedó evidenciada desde la demanda de amparo en razón de que el derecho a la protección al salario se encuentra tutelado por la Constitución Política en el artículo 123, apartado B, fracción VI, y los numerales 10 y 11 del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo.

Hasta aquí las cuestiones necesarias para resolver.

11. **Procedencia.** De conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el recurso de revisión en



amparo directo es procedente cuando en la sentencia recurrida se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, se establece la interpretación directa de un precepto de la Ley Fundamental o de algún derecho humano de fuente constitucional o internacional, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo. Además, es necesario que el problema de constitucionalidad entrañe fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

12. Estos requisitos de procedencia han sido interpretados y clarificados en numerosas tesis de jurisprudencia y aisladas de esta Suprema Corte y desarrollados normativamente por el Acuerdo General Plenario Número 9/2015.⁴ Conforme a dicho instrumento normativo, se entiende que un asunto entraña fijar un criterio de **importancia y trascendencia** en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de fijar un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

b) Cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁴ Resultan aplicables los puntos primero y segundo del acuerdo, los cuales señalan:

"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."



relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

13. Finalmente, es importante destacar que el análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según sea el caso, del Pleno o las Salas de este Tribunal Constitucional, de tal modo que su admisión a trámite no implica la procedencia definitiva del recurso.⁵

14. Esta Primera Sala estima que subsiste una cuestión propiamente constitucional, dado que la parte quejosa impugnó la decisión del Juez natural respecto a la legalidad del consentimiento del contrato de apertura de crédito y la inconstitucionalidad de la determinación, pues la cláusula suscrita vulnera su derecho humano al salario contenido en los artículos 5 y 123 de la Constitución Política y en los diversos 10 y 11 del Convenio Número 95 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el sentido de que no podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos salvo en los casos previstos en las leyes, en la que se omitió realizar una interpretación pro persona.

15. En su sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado estimó que el contrato había sido celebrado conforme a derecho y que la sentencia mercantil resultaba congruente con las prestaciones hechas valer. Por otro lado, consideró infundado que existiera una violación al derecho de protección al salario contenido en los artículos 123, apartado B, fracción VI, de la Constitución Política y, 10 y 11 del Convenio Número 95 relativo a la Protección del Salario de la OIT ni una omisión de resolver conforme al principio pro persona, pues la disposición del dinero de la cuenta no fue contrario a los supuestos establecidos en el artículo 51 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,

⁵ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 3a. 14, sustentada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: "REVISIÓN, IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE. NO ES OBSTÁCULO QUE EL PRESIDENTE DE LA SALA LO HUBIERE ADMITIDO.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo II, Primera Parte, julio-diciembre de 1988, página 271 y registro: 207525. Asimismo, es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 101/2010 de esta Primera Sala, de rubro: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71, con número de registro digital: 163235.



ya que no había mediado una orden judicial firme que decretara el embargo de la pensión jubilatoria.

16. El Tribunal Colegiado consideró que el quejoso había autorizado la apertura de una cuenta de depósito bancario para el pago de su pensión, mediante la suscripción de un contrato de adhesión denominado "*Suma Pensiones*", y que el banco demandado había actuado conforme a lo pactado en el diverso contrato de apertura de crédito –en el que el cuentahabiente autorizaba cargar débitos en cualquier cuenta contratada con la institución bancaria–, por lo que no se trataba de una enajenación, cesión, gravamen o embargo de su pensión.

17. En este sentido, el Tribunal Colegiado consideró que la disposición del dinero realizada por el banco demandado no resultaba en ninguno de los supuestos protegidos por el derecho humano al salario y a la inembargabilidad de la pensión contenidos en los artículo 123 constitucional y 10 del Convenio relativo a la Protección del Salario de la OIT, y que este acto tampoco vulneraba su derecho a la alimentación, vivienda digna o salud, pues había sido realizado conforme a una cláusula contractual.

18. Además, estimó que este acto de disposición tampoco configuraba una restricción al derecho al mínimo vital ni impedía el disfrute del haber jubilatorio del quejoso, porque después del retiro realizado aún quedaba un remanente en la cuenta y que también los depósitos por concepto de pensión iban a continuar. Dadas estas consideraciones, concluyó que no era aplicable el contenido de las tesis relativas a la inembargabilidad de la pensión y el del salario, ni procedía la suplencia de la queja, por lo que determinó negar el amparo solicitado.

19. En contra de la determinación anterior, el recurrente aduce que la interpretación de la sentencia –sobre que la disposición de sus recursos no constituyó un embargo, enajenación o gravamen de su pensión jubilatoria en términos del artículo 123 constitucional– resulta contraria a su derecho al salario, pues el precepto constitucional establece que sólo podrá ser afectado conforme lo dispongan las leyes y el Tribunal Colegiado omitió especificar conforme a qué leyes se permitía la retención, por lo que la conclusión de la sentencia es injustificada y afecta su derecho al disfrute de sus bienes, alimentación y salud.



20. Asimismo, el recurso es de importancia y trascendencia porque permite la determinación de un criterio novedoso relativo a la constitucionalidad de cláusulas contenidas en contratos de adhesión de las entidades financieras en relación con el derecho al salario y al mínimo vital contenidos en el artículo 123 constitucional, y en aras de cumplir con la obligación de brindar un recurso efectivo.

21. **Problemática jurídica a resolver.**⁶ Esta Primera Sala estima que el problema constitucional para resolver radica en la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado acerca de que el consentimiento del deudor en un contrato de adhesión de apertura de crédito resulta válido para afectar su patrimonio, incluido un futuro haber jubilatorio y que este acto no está protegido por el derecho al salario. Esta problemática será analizada en función de las siguientes preguntas:

• **A la luz del derecho humano a contar con un mínimo vital, ¿cuál es el contenido del derecho a la seguridad social y qué obligaciones impone a la actuación estatal?**

• **De acuerdo con el sistema de seguridad social y de ahorro para el retiro previstos en el ordenamiento jurídico, ¿cuáles son los derechos y garantías de los beneficiarios de una pensión por cesantía en edad avanzada?**

• **¿Resulta acorde la interpretación del Tribunal Colegiado relativa a que la disposición bancaria de los recursos de una cuenta dedicada al pago de una pensión jubilatoria no configura una violación al derecho al salario contenido en el artículo 123 de la Constitución Federal?**

22. Primeramente, este análisis parte de la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia en la que ha reconocido el derecho a contar con un mínimo vital como un parámetro de condiciones básicas y prestaciones sociales imprescin-

⁶ Simultáneamente, este estudio es realizado en suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo.



dibles para evitar que las personas se vean afectadas en su dignidad por no contar con las condiciones materiales mínimas⁷ para un nivel de vida adecuado.

23. En este sentido, es necesario resaltar que el Tribunal Pleno ha establecido que este derecho debe trascender de las materias tributaria o laboral, pues requiere de medidas estatales positivas y negativas, pues el derecho a una vida digna no se limita a la supervivencia económica sino a la existencia libre que permita el desarrollo de la persona y su participación en la organización política, económica, cultural y social del país,⁸ por lo que el respeto al mínimo vital debe permear el estudio de cualquier medida o disposición que tenga un impacto en la capacidad de procuración de recursos de las personas.

24. Asimismo, la reciente incorporación al ordenamiento jurídico de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores⁹ ha establecido un parámetro específico de derechos para este grupo y de las obligaciones públicas correlativas para su satisfacción. Este instrumento contiene los principios que deben regir la actuación estatal en las cuestiones que afecten los intereses de las personas mayores, entre los que aquí se destacan como punto de partida del correspondiente parámetro de constitucionalidad:

"Artículo 1.

"El objeto de la convención es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

⁷ Tesis 1a. XCVII/2007 (9a.), de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO.", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 793, con número de registro digital: 172545.

⁸ Tesis P. VII/2013 (9a.), de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA.", disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 136, con número de registro digital: 159820.

⁹ Adoptada el 15 de junio de 2015 en Washington D.C., y aprobada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2023.



"...

"Los Estados Parte sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida en que no contradigan el propósito y razón de los mismos."

"Artículo 4.

"...

"c) Adoptarán y fortalecerán todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos.

"d) Adoptarán las medidas necesarias y cuando lo consideren en el marco de la cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; sin perjuicio de las obligaciones que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional. ..."

25. Resulta entonces pertinente el estudio de la primera cuestión:

A la luz del derecho humano a contar con un mínimo vital, ¿cuál es el contenido del derecho a la seguridad social y qué obligaciones impone a la actuación estatal?

26. El derecho a un mínimo vital está comprendido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues busca respetar la dignidad humana a través de proteger los medios básicos para su subsistencia y garantizar una igualdad sustantiva entre los individuos, pues sólo aquellos con sus necesidades mínimas satisfechas cuentan con la libertad para desarrollar su plan de vida y para participar en una sociedad democrática.



27. El Tribunal Pleno señaló que el derecho al mínimo vital trasciende a las materias laboral y fiscal, pues abarca un conjunto de medidas estatales positivas y negativas que permiten respetar la dignidad humana, tomando en cuenta que se trata no sólo de un mínimo para la supervivencia económica, sino para la existencia libre y digna descrita en el artículo 1o. constitucional.¹⁰ De la misma forma, esta Primera Sala ha establecido que el derecho a un nivel de vida digno o adecuado también encuentra cobijo en el artículo 4o. constitucional y que mantiene una relación necesaria con otros derechos fundamentales como el derecho a la alimentación, vestido, vivienda, educación y salud, pues depende de la completa satisfacción de esta esfera de derechos propia de las necesidades básicas de los seres humanos.¹¹

a) El derecho a la pensión como una dimensión del derecho al mínimo vital y a la seguridad social

28. En este orden de ideas, el derecho al mínimo vital comprende las obligaciones estatales, tanto positivas como negativas, de brindarle a sus individuos las condiciones de vida digna necesarias para su desarrollo y para su participación en sociedad, a través de la satisfacción de otros derechos fundamentales. Además, esto coincide con el contenido del artículo 6 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores relativo al derecho al goce efectivo del derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad en la vejez hasta el fin de sus días.¹²

¹⁰ Tesis P. VII/2013 (9a.), de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA.", disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 136, con número de registro digital: 159820.

¹¹ Tesis 1a. CCCLIII/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO A ACCEDER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. SU PLENA VIGENCIA DEPENDE DE LA COMPLETA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES PROPIOS DE LA ESFERA DE NECESIDADES BÁSICAS DE LOS SERES HUMANOS.", disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 599, con número de registro digital: 2007730.

¹² CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES

"Artículo 6. Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez

"Los Estados Parte adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar a la persona mayor el goce efectivo del derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad en la vejez hasta el fin de sus días, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población."



29. Una de las maneras de satisfacer el derecho al mínimo vital y la dignidad humana es a través del pago de una pensión, que constituye una prestación económica destinada a proteger al trabajador por cuestiones de accidente de trabajo, por padecer una enfermedad o accidente no laborales, y al cumplir al menos 60 años de edad.¹³

30. Esta pensión es una medida de seguridad social que constituye un derecho para el trabajador durante su vida activa y su pago comienza cuando resulte procedente, ya sea por edad, número de años trabajados o alguna otra circunstancia como la enfermedad o la incapacidad,¹⁴ de ahí que existe una razón de peso derivada de una condición que menoscaba su capacidad de generar ingresos para analizar si las medidas que le conciernen tienen el potencial de vulnerar la dignidad humana.

31. Dentro de esta perspectiva, el derecho a contar con una pensión es una dimensión del derecho a la seguridad social en tanto responde a la necesidad de una red colectiva para sostener a aquel miembro de la sociedad que esté en una situación en la que no le es posible procurarse los medios necesarios para satisfacer su mínimo vital por propia cuenta. De ahí que el derecho a la seguridad social forme parte de una sociedad garantista y, por ello, reconocido como un derecho fundamental en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en el artículo 22 prevé que *"toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social"*, y 25, numeral 1, que establece:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el

¹³ Instituto Mexicano del Seguro Social, *¿Qué es una pensión?* Consultado el 13 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.imss.gob.mx/pensiones/preguntas-frecuentes/que-es-una-pension#:~:text=Es%20una%20prestaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20destinada,pensionado%2C%20protege%20a%20sus%20beneficiarios>.

¹⁴ Tesis P. XXXVI/2013 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. LAS JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO GOZAN DE LAS MEDIDAS PROTECTORAS DEL SALARIO CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADOS A, FRACCIÓN VIII Y B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 63, con número de registro digital: 2004106.



vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

32. La Corte Interamericana ha establecido que la seguridad social es un derecho justiciable y autónomo, protegido por los artículos 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tiene como finalidad asegurar a las personas una vida, salud y niveles económicos decorosos en su vejez, o ante eventos que las priven de su posibilidad de trabajar.¹⁵

33. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo ha definido este derecho como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia.¹⁶ Asimismo, el derecho de acceso a la justicia también forma parte del derecho a la seguridad social, por lo que las personas o grupos que hayan sido víctimas de una violación de su derecho a la seguridad social deben tener acceso a recursos judiciales o de otro tipo eficaces, tanto en el plano nacional como internacional.¹⁷

34. De esta manera se establece el compromiso internacional del Estado Mexicano de implementar una política de seguridad social eficiente, de otorgar

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019, párrafos 156-157 y 163.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Muelle Flores Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrafo 185, y OIT, "Hechos concretos sobre la seguridad social", publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 6 de junio de 2003, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Muelle Flores Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019, párrafo 185.



los recursos necesarios para la justiciabilidad de este derecho –y de los órganos encargados de la impartición de justicia en el ámbito de sus competencias–, pues una afectación podría privar a la persona del goce de un nivel de vida adecuado y el subsecuente ejercicio de otros derechos fundamentales, además de imponer cargas injustificadas para las familias u otras personas cercanas a las personas de edad avanzada.

35. Estos instrumentos internacionales enfatizan especialmente a la vejez como una posible condición de vulnerabilidad en el acceso a los derechos fundamentales y que justifica la provisión de seguridad social porque las personas mayores podrían no tener acceso a los medios para procurar su subsistencia digna en igualdad de condiciones que el resto de la población. En este sentido, si bien ser una persona mayor no es sinónimo de ser vulnerable, resulta innegable que dentro de este grupo existen personas con una multiplicidad de circunstancias de vida que las vuelve susceptibles de protección especial.¹⁸

36. Específicamente sobre el derecho a la seguridad social de las personas mayores, el artículo 9 del Protocolo de San Salvador refiere: *"Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa ..."*

37. Asimismo, el artículo 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores establece el derecho a la seguridad social como parte del derecho a la vida digna y la obligación de los Estados Parte de promover los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección.¹⁹

¹⁸ Aída Díaz-Tendero, "Perspectiva de persona mayor en el ámbito jurídico", *Manual para juzgar casos de Personas Mayores*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Aída Díaz-Tendero Bollain (coord.), 2022, p. 9.

¹⁹ **Artículo 17**

"Derecho a la seguridad social"

"Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna.



b) El derecho a la pensión como el derecho al salario con perspectiva de persona mayor

38. A pesar de que las normas generales sobre derechos humanos deben proteger en toda su extensión a las personas mayores, en el ámbito internacional ha existido una inquietud constante por la implementación particular de las garantías de sus derechos humanos ante el envejecimiento demográfico –incluso mucho antes de la creación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores–, por lo que se han creado instrumentos de *soft law* y metodológicos en los que se pretende dotar de contenido y operatividad a los derechos en cuestión.

39. Cronológicamente, el primer desarrollo en la materia consiste en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, que exhortan a los países miembros a reconocer las necesidades diversas del mayor número de personas que alcanzan una edad avanzada, con situaciones que reclaman la aserción de su dignidad, la igualdad de derechos y elevar el nivel de vida en un concepto más amplio de libertad.²⁰

40. En el mismo sentido, la Declaración de Brasilia abarca cómo el envejecimiento aumenta la demanda para lograr un ejercicio efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en la que destaca la responsabilidad de los gobiernos de promover y prestar servicios sociales básicos y de justicia, acceso de acuerdo con las necesidades específicas de este grupo etario.

Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.

"Los Estados Parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante.

"Todo lo dispuesto en este artículo será de conformidad con la legislación nacional."

²⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad*, Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991, Resolución 46/91.



41. Esto es especialmente importante porque reconoce la existencia de las personas a las cuales el envejecimiento puede generar discapacidad y dependencia, por lo que requiere de servicios orientados a la protección social para resguardar a las personas frente a los riesgos vinculados a la edad avanzada, además de enfatizar que la titularidad de derechos humanos demanda una pertenencia efectiva a la sociedad y la inclusión de todos en el desarrollo y bienestar,²¹ en el que las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía y dignidad.²²

42. Por su parte, el Plan de Acción de Madrid es un llamado especial a la formación de medidas prácticas con perspectiva de derechos humanos aplicadas para el desarrollo social de la persona mayor y garantizar condiciones de seguridad, lo que implica el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez y la aserción de sus derechos humanos, en el que los gobiernos son los primeros responsables de la prestación de servicios, también lo son la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.²³

43. Entonces surge la necesidad de adoptar una perspectiva de derechos humanos de la persona mayor, una que integre las múltiples vejezes diferentes según la clase social o el ingreso, el género, el grupo étnico de pertenencia y la región, en conjunto con otras características que condicionan la vejez como la salud física y psicológica, la existencia de redes de apoyo y medioambientes físicos o sociales favorables. Esta multiplicidad de circunstancias amerita la conciliación de principios como la autonomía y la protección, pues el ejercicio de sus derechos es igualmente importante al reconocimiento de la existencia de personas mayores susceptibles de protección especial.²⁴

²¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Declaración de Brasilia: Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*. Organización de las Naciones Unidas, LC/G.2359, octubre de 2011, pp. 5-6.

²² Organización de las Naciones Unidas, *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad*, *Op. cit.*

²³ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Nueva York, 2003, pp. 4-6.

²⁴ Aída Díaz-Tendero, *Op. cit.*, pp. 8-9.



44. La perspectiva de derechos humanos aplicada a las personas mayores consiste en un enfoque capaz de obtener un sistema coherente de principios y reglas que guíen la doctrina y la jurisprudencia, así como las políticas públicas y se caracteriza por reconocer los derechos de las personas mayores, su capacidad de ejercerlos, así como las obligaciones de las autoridades al respecto.²⁵ De esa forma, esta Primera Sala considera que adoptar una perspectiva de persona mayor respecto al derecho a la pensión comienza por la obligación jurisdiccional de prestar un cuidado especial a los actos que pongan en riesgo su dignidad humana a través de aquellos derechos más susceptibles durante la edad avanzada, como lo son el derecho al mínimo vital, a la seguridad social y a un recurso judicial efectivo.

45. Una de las maneras de satisfacer el derecho a la seguridad social de las personas mayores es a través de la denominada pensión jubilatoria o cesantía por edad avanzada, que constituye una prestación económica destinada a proteger al trabajador al cumplir al menos 60 años de edad.²⁶ En el caso concreto de la pensión por jubilación derivada de un sistema de contribuciones o cotizaciones, la Corte Interamericana lo ha establecido como un componente de la seguridad social para quien dejó de trabajar, pues constituye una especie de salario diferido del trabajador y un derecho adquirido luego de una acumulación de cotizaciones y tiempo laboral cumplido.²⁷ En este sentido, una perspectiva de dichas personas en etapa de vejez, implica armonizar los diferentes principios en juego de un sistema de pensiones y visibilizar las necesidades apremiantes y las aportaciones por ellas realizadas.

46. En la Carta de la Organización de los Estados Americanos se reconoce al trabajo como un derecho y un deber social que debe realizarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador

²⁵ *Ibíd.*, p. 9.

²⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social, *¿Qué es una pensión?* Consultado el 13 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.imss.gob.mx/pensiones/preguntas-frecuentes/que-es-una-pension#:~:text=Es%20una%20prestaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20destinada,pensionado%2C%20protege%20a%20sus%20beneficiarios>.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019, párrafo 185.



y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez o incapacidad para trabajar, en el que tiene que existir un sistema de administración pública o privadas como la banca y crédito, respondan a los intereses de la comunidad.²⁸

47. En esta misma línea, la Corte Interamericana ha determinado que el Estado debe garantizar el derecho a la pensión jubilatoria luego de adquirida la edad legal para ello y los requisitos establecidos; éstas deberán ser suficientes, de fácil acceso, y entregadas de manera oportuna. Para ello, deberá existir un sistema de seguridad social que garantice estas prestaciones, el cual deberá ser administrado o supervisado y fiscalizado por el Estado, en caso de que sea administrado por sujetos privados.

48. Debido a esta responsabilidad, las autoridades competentes deberán garantizar que esas medidas se apliquen de conformidad con la ley y con el pacto antes de que el Estado o una tercera parte lleven a cabo cualquier medida que interfiera en el derecho de una persona a la seguridad social, lo que incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables, ya sea por el sector público o el privado.²⁹

49. En el mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que el derecho a la seguridad social impone tres tipos de

²⁸ **Artículo 45**

"Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

"a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica;

"b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; ...

"e) **El funcionamiento de los sistemas de administración pública, banca y crédito, empresa, distribución y ventas, en forma que, en armonía con el sector privado, responda a los requerimientos e intereses de la comunidad; ..."**

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) Vs. Perú*, Op. cit. párrafo 170.



obligaciones estatales, a saber: la obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de cumplir. En lo que aquí interesa, prevé que:

"... la obligación de proteger exige que los Estados Partes impidan a terceras personas que interfieran en modo alguno en el disfrute del derecho a la seguridad social. Por terceras partes se entienden los particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como los agentes que actúen bajo su autoridad. ... Los Estados Partes conservan la responsabilidad de administrar el sistema nacional de seguridad social y asegurar que los agentes del sector privado no pongan en peligro un sistema de seguridad social en condiciones de igualdad, suficiente, al alcance de todos y accesible."³⁰

50. El Comité señaló, asimismo, que el Estado puede violar el derecho a la seguridad social por actos de omisión, que ocurren cuando no adopta medidas suficientes y apropiadas para garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social. Algunos ejemplos de esas violaciones constituyen la falta de medidas apropiadas para lograr el pleno ejercicio del derecho; la no regulación de las actividades de determinados grupos o personas para impedirles la violación de derechos y el no suprimir con prontitud los obstáculos que impidan el ejercicio inmediato de un derecho garantizado.³¹ Asimismo, el Estado Mexicano adoptó la obligación derivada del artículo 18 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores de adoptar medidas que faciliten una transición gradual a la jubilación como una dimensión del derecho al trabajo con la participación de empleadores, trabajadores y otros interesados.³²

51. Finalmente, también se ha establecido que el derecho a acceder a la justicia forma parte del derecho a la seguridad social, por lo que las personas o

³⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación No. 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, E/C.12/GC/19, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 4 de febrero de 2008, párrafos 45-46.

³¹ *Ibid.*, párrafo 65.

³² "Artículo 18. Derecho al trabajo

"...

"Los Estados Parte promoverán programas y medidas que faciliten una transición gradual a la jubilación, para lo cual podrán contar con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados."



grupos que hayan sido víctimas de una violación de su derecho a la seguridad social deben tener acceso a recursos judiciales o de otro tipo eficaces,³³ lo que permite que los tribunales juzguen los casos de violación del derecho a la seguridad social invocando directamente al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁴ y asegurar así el goce y ejercicio efectivos de este derecho.

52. En el ámbito nacional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las normas constitucionales y convencionales que protegen el derecho a la seguridad social fijan las bases mínimas para la integración de planes de seguridad social sostenibles, que permiten prevenir y compensar la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia que, si bien no pretenden sustituir al salario de manera íntegra, son parte del derecho a una vida digna, a la salud y a la alimentación.³⁵ En este sentido, el Tribunal Pleno ha establecido el carácter de la pensión jubilatoria como salvaguarda del mínimo vital de los trabajadores, en tanto que estas prestaciones de seguridad social están destinadas a satisfacer sus necesidades y las de su familia.³⁶

53. Este derecho es constituido por el trabajador durante su vida activa y su pago se detona ya sea por edad, número de años trabajados o alguna otra circunstancia como la enfermedad o la incapacidad, de ahí que merece las mismas protecciones constitucionales que el salario en lo que resulten aplicables,

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) Vs. Perú*, *Op. Cit.* párrafo 171.

³⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Op. cit.*, párrafo 79.

³⁵ Tesis 2a./J. 12/2015 (10a.), de rubro: "PENSIONES. LA EXCLUSIÓN DE ALGUNAS PRESTACIONES QUE ORDINARIAMENTE PERCIBE EL TRABAJADOR EN ACTIVO EN EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN, NO VULNERA POR SÍ SOLA EL DERECHO A UNA VIDA DIGNA, A LA SALUD Y A LA ALIMENTACIÓN.", disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1575, con número de registro digital: 2008509.

³⁶ Tesis P. XXXVI/2013 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. LAS JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO GOZAN DE LAS MEDIDAS PROTECTORAS DEL SALARIO CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADOS A, FRACCIÓN VIII Y B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 63, con número de registro digital: 2004106.



—específicamente las contenidas en el artículo 123 constitucional—³⁷ por lo que las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro deben exceptuarse de embargo, compensación o descuento (artículo 123, apartado A, fracción VIII) y no pueden ser objeto de retenciones, descuentos, deducciones o embargos no previstos en la ley (artículo 123, apartado B, fracción VI).³⁸ Inclusive se ha reconocido expresamente que en aras de preservar el mínimo vital de los trabajadores, sólo puede ordenarse un embargo judicial hasta por el 30 % del excedente del salario mínimo para cumplir con sus obligaciones civiles o mercantiles,³⁹ en línea con las obligaciones de protección de este derecho para garantizar condiciones mínimas de seguridad y evitar restricciones arbitrarias.

54. En este orden de ideas, el parámetro constitucional del derecho al salario,⁴⁰ en lo que aquí interesa, efectivamente protege a los trabajadores de conceptos

³⁷ Tesis P. XXXVII/2013 (10a.), de rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER UNA EXENCIÓN LIMITADA A DETERMINADO MONTO POR LA OBTENCIÓN DE INGRESOS PROVENIENTES DE PENSIONES, JUBILACIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO, Y GRAVAR POR EL EXCEDENTE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2012).", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 51, con número de registro digital: 2004082.

³⁸ Tesis P. XXXVI/2013 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. LAS JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO GOZAN DE LAS MEDIDAS PROTECTORAS DEL SALARIO CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADOS A, FRACCIÓN VIII Y B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 63, con número de registro digital: 2004106.

³⁹ Tesis 2a./J. 42/2014 (10a.), de rubro: "SALARIO MÍNIMO. LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL PUEDE ORDENAR EL EMBARGO SOBRE EL EXCEDENTE DE SU MONTO, PARA EL ASEGURAMIENTO DE OBLIGACIONES DE CARÁCTER CIVIL O MERCANTIL CONTRAÍDAS POR EL TRABAJADOR, EN PRINCIPIO, SÓLO RESPECTO DEL 30% DE ESE EXCEDENTE.", disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 712, con número de registro digital: 2006672.

⁴⁰ **Artículo 123, apartado B, f. VI de la Constitución Federal:**

"... VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes."

Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Protección del Salario
"Artículo 10

"1. El salario no podrá embargarse o cederse sino en la forma y dentro de los límites fijados por la legislación nacional.



como deducciones, retenciones, descuentos y cesiones –en adición a los embargos– más que las excepciones previstas en la legislación nacional, de lo que se deriva la necesidad de cumplir con un componente de legalidad y seguridad jurídica en el sentido de que el gobernado sepa a qué atenerse respecto a la disposición de su salario.

55. Asimismo, debe protegerse la proporción necesaria para garantizar su manutención y la de su familia, por lo que un menoscabo injustificado del salario de los trabajadores resulta expresamente inconstitucional, cuyo criterio de justificación debe derivarse de la legislación. Esto resulta especialmente importante cuando se integra la perspectiva de persona mayor descrita anteriormente, pues las dificultades para generar ingresos en una edad avanzada crean una condición de vulnerabilidad que aumenta el escrutinio para juzgar la admisibilidad del menoscabo de recursos jubilatorios.

56. Esta perspectiva de persona mayor en el pago de la pensión jubilatoria debe ir de la mano con el derecho a la propiedad, dada la naturaleza patrimonial del numerario que es el objeto mismo de la prestación. En este sentido lo ha establecido la Corte Interamericana, que reconoce las expectativas legítimas del titular del derecho a una pensión a disponer de este dinero, en particular cuando aportó a un sistema contributivo, por lo que se perfecciona como un derecho adquirido a su propiedad y que debe ser defendido en contra de la interferencia arbitraria por su carácter alimentario y sustitutivo del salario.⁴¹

"2. El salario deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia."

"Artículo 11

"1. En caso de quiebra o de liquidación judicial de una empresa, los trabajadores empleados en la misma deberán ser considerados como acreedores preferentes, en lo que respecta a los salarios que se les deba por los servicios prestados durante un periodo anterior a la quiebra o a la liquidación judicial, que será determinado por la legislación nacional, o en lo que concierne a los salarios que no excedan de una suma fijada por la legislación nacional.

"2. El salario que constituya un crédito preferente se deberá pagar íntegramente, antes de que los acreedores ordinarios puedan reclamar la parte del activo que les corresponda.

"3. La legislación nacional deberá determinar la relación de prioridad entre el salario que constituya un crédito preferente y los demás créditos preferentes."

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) Vs. Perú*, Op. cit. párrafo 193.



57. Asimismo, la Corte Interamericana ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona.⁴² Estas consideraciones son compartidas por esta Primera Sala, ya que el derecho a una pensión jubilatoria indudablemente conforma parte del patrimonio de un individuo, cuya autonomía para usar, gozar y disponer de ésta debe respetarse como una parte esencial del derecho de propiedad.

58. De ahí que cualquier afectación a este patrimonio debe ajustarse tanto al principio de legalidad y a las formalidades esenciales del procedimiento, de acuerdo con las garantías previstas en el artículo 14 de la Constitución Federal, en armonía con las previsiones del derecho al salario relativas a la prohibición de afectar el salario del trabajador sin una causa previamente establecida en ley.

59. Asimismo, esta Primera Sala ha destacado el derecho a la libertad en relación con la propiedad que "*debe ser entendido como el derecho que tienen las personas a ser propietarias y a disponer de los propios derechos de propiedad, que es un aspecto de la capacidad jurídica y de la capacidad de obrar reconducible sin más a la clase de los derechos civiles, y el concreto derecho de propiedad sobre éste o aquel bien.*"⁴³ Es decir, existe un derecho de los particulares para establecer acciones específicas sobre su patrimonio y decidir sobre éste como una extensión de su libertad, si bien no es absoluto, el Estado no lo puede dejar desprotegido.

60. De esta manera, esta Primera Sala considera que una perspectiva de persona mayor sobre el derecho al salario –tanto de la pensión como un beneficio de seguridad social como una extensión del patrimonio individual– implica

⁴² Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008, párrafo 55.

⁴³ Amparo directo en revisión 2525/2013, resuelto por esta Primera Sala en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil trece, por mayoría de tres votos de los Ministros Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, p. 67.



reconocer la autonomía de las personas de edad avanzada para tomar decisiones sobre su pensión jubilatoria. En este sentido, tienen derecho a elegir planes, servicios o cualquier medida disponible para asegurar sus ingresos durante la edad avanzada, ya sea de la iniciativa pública, privada e, incluso ambas, según lo consideren conveniente a sus intereses.

61. Sin embargo, la naturaleza de seguridad social y patrimonial de esta pretensión implica resaltar la obligación reforzada que tiene el Estado de adoptar medidas para satisfacer el derecho a la vida digna de las personas de edad avanzada y que ameritan atención por su posible vulnerabilidad, pues en esta etapa de su vida constituye la fuente primaria de los recursos para solventar sus necesidades en esta etapa de la vida, tanto por su propia actuación como por la de terceros involucrados en la satisfacción de estos derechos.

62. Tal como se estableció en líneas anteriores, el Estado no está libre de la obligación de fiscalización de la actuación de terceros antes de que cualquier medida que interfiera en el derecho de una persona a la seguridad social, lo que incluye el derecho a no hacer retenciones al salario sin una causa de ley; ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables; y a contar con los recursos judiciales eficaces para remediarlo.

63. Es decir, la omisión de proteger la pensión jubilatoria de las actuaciones de terceros que vulneren el derecho de seguridad social, el mínimo vital y el derecho de contar con un procedimiento para la afectación patrimonial conlleva una responsabilidad estatal de interés público y que debe ser subsanada tomando en cuenta la perspectiva de persona mayor, conforme al parámetro de los derechos fundamentales aquí establecidos. Este planteamiento nos lleva al estudio de la segunda cuestión:

De acuerdo con el sistema de seguridad social y de ahorro para el retiro previstos en el ordenamiento jurídico, ¿cuáles son los derechos y garantías de los beneficiarios de una pensión por cesantía en edad avanzada?

64. El Estado cumple con las obligaciones de brindar beneficios de seguridad social principalmente a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del



Estado (ISSSTE), a través de sistemas de ahorro para el retiro establecidos con el fin de que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales para acumular saldos con fines de previsión social como la obtención de pensiones o para complementarlas,⁴⁴ en conjunto con el sistema nacional de ahorro para el retiro.

65. El sistema de ahorro para el retiro es un régimen de orden público y de interés social y es aplicable a todas las entidades participantes en los sistemas de ahorro, a saber: instituciones de crédito; administradoras de fondos para el retiro; sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro; empresas operadoras; empresas que presten servicios complementarios o auxiliares; y las entidades receptoras de los recursos individuales de cada trabajador.⁴⁵ La necesidad

⁴⁴ **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:**

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

"...

"X. Sistemas de Ahorro para el Retiro, aquéllos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas; ..."

"**Artículo 1o.** La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esta ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

⁴⁵ "**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"IX. Participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, a las instituciones de crédito, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, empresas operadoras, empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro y las entidades receptoras previstas en el reglamento de esta ley; ..."

Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:

"**Artículo 2o.** Para los efectos de este reglamento, además de las definiciones señaladas por el artículo 3 de la ley, se entenderá por:

"...

"IX. Entidades receptoras, las entidades que reciban en términos de la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en nombre y cuenta del IMSS, INFONAVIT, ISSSTE y FOVISSSTE el pago de las cuotas del Seguro de RCV, de Aportaciones al INFONAVIT, Aportaciones al FOVISSSTE, aportaciones voluntarias y aportaciones complementarias de retiro y demás recursos que determine la Comisión mediante reglas de carácter general; ..."



de fiscalización dio pie a la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), que es el órgano encargado de regular y vigilar a las entidades financieras de esta materia.

66. En el caso del ahorro de los trabajadores del ISSSTE, la ley prevé el acceso a una pensión por las modalidades de cesantía en edad avanzada, de vejez o por retiro, según los requisitos de edad y años cotizados. Cada trabajador posee una cuenta individual que puede ser administrada por el mismo instituto o elegir una administradora de fondos para el retiro,⁴⁶ que debe sujetarse a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a las disposiciones que emita la Consar,⁴⁷ por lo que incluso los fondos administrados de manera privada permanecen amparados por el régimen de seguridad social y deben ser entendidos dentro de esta categoría de interés público.

67. Asimismo, la Ley del ISSSTE establece que las pensiones son propiedad inembargable de los trabajadores, en el que toda enajenación, cesión o gravamen es nula y sólo podrán ser afectadas por mandamiento judicial. En este sentido, la legislación es contundente acerca de que los recursos depositados en las subcuentas de retiro, cesantía de edad avanzada, vejez y ahorro solidario son inembargables; mientras que esta protección se extiende a las subcuentas

⁴⁶ **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:**

"**Artículo 79.** Los Pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada o de vejez, que reingresen al régimen obligatorio abrirán una nueva Cuenta Individual, en el PENSIONISSSTE o en la Administradora que elijan. Una vez al año, en el mismo mes calendario en el que adquirió el derecho a la Pensión, podrá el Trabajador transferir a la Aseguradora, al PENSIONISSSTE, o a la Administradora que le estuviera pagando su Pensión, el saldo acumulado de su Cuenta Individual, conviniendo el incremento en la Renta vitalicia o Retiros Programados que se le esté cubriendo."

⁴⁷ "**Artículo 87.** Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos en esta Sección podrán disponer de su Cuenta Individual con el objeto de disfrutar de una Pensión de cesantía en edad avanzada. Para tal propósito podrán optar por alguna de las alternativas siguientes:

"I. Contratar con la Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o

"II. Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.

"Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro."



de aportaciones voluntarias y complementarias hasta veinte veces el salario mínimo,⁴⁸ lo que resulta acorde con el derecho a contar con un mínimo vital para una existencia digna.

68. Respecto al manejo de deudas, los beneficiarios de una pensión del ISSSTE pueden optar cubrir sus obligaciones con cargo a esta pensión a través de un convenio entre las instituciones de crédito con la entidad que maneje sus fondos de retiro. Para ese efecto, los descuentos que se realicen no podrán exceder del treinta por ciento de la pensión –considerando otros descuentos procedentes– ni reducir la cuantía a una cantidad inferior a la pensión garantizada por la ley,⁴⁹ lo que debe ser supervisado por la Consar para asegurar que

⁴⁸ **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:**

"Artículo 51. Es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las Pensiones que esta Ley establece. **Las Pensiones devengadas o futuras, serán inembargables** y sólo podrán ser afectadas para hacer efectiva la obligación de ministrar alimentos por mandamiento judicial y para exigir el pago de adeudos con el Instituto, con motivo de la aplicación de esta Ley."

"Artículo 83. Los recursos depositados en la Cuenta Individual de cada Trabajador son propiedad de éste con las modalidades que se establecen en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

"Los recursos depositados en la Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y en la Subcuenta de ahorro solidario serán inembargables.

"Los recursos depositados en las Subcuentas de aportaciones voluntarias, complementarias de retiro y de ahorro a largo plazo serán inembargables hasta por un monto equivalente a veinte veces el Salario Mínimo elevado al año por cada Subcuenta, por el importe excedente a esta cantidad se podrá trabar embargo."

⁴⁹ **"Artículo 102 Bis.** Los pensionados por invalidez y vida o por riesgos de trabajo, así como aquellos que gocen de una pensión por retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, podrán optar por que, con cargo a su pensión, se cubran los créditos, cuyo plazo para el pago no exceda de sesenta meses, que les hayan sido otorgados por las Entidades Financieras a que se refiere la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, que tengan celebrado para los efectos de este artículo un convenio con la aseguradora que le pague la pensión o con el PENSIONISSSTE o la administradora de fondos para el retiro en el caso de que la pensión se cubra mediante retiros programados.

"Los descuentos a la pensión que se realicen en los términos de este artículo, considerando otros descuentos que en términos de las disposiciones jurídicas resulten procedentes, no podrán exceder del treinta por ciento de la pensión ni implicar que la cuantía de la pensión se reduzca a una cantidad inferior a la pensión garantizada establecida en esta Ley. En la aplicación de los referidos descuentos se aplicará la prelación que corresponda en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

"La Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán emitir las reglas de carácter general que se requieran para la aplicación de lo dispuesto en este artículo. Dichas reglas deberán prever la forma y términos en que las Entidades Financieras señaladas en el primer párrafo de este artículo deberán comunicar al PENSIONISSSTE y a las aseguradoras y administradoras de fondos para el



las condiciones generales del crédito se comuniquen de forma precisa y transparente a los usuarios. Por otro lado, si el crédito es solicitado al ISSSTE, los descuentos a favor del instituto y otros procedentes no pueden exceder del cincuenta por ciento de las percepciones del trabajador,⁵⁰ por lo que este sistema de ahorro configura ejemplos de sanas prácticas para la creación de medidas a fin de que el trabajador pueda cumplir con sus obligaciones financieras, pero sin dejar de lado la protección de un mínimo vital para cubrir sus necesidades básicas.

69. Como se estableció anteriormente, los beneficiarios de la seguridad social cuentan con la posibilidad de elegir los organismos y modos para la administración y pago de sus prestaciones. Según el artículo 54 de esta ley, los derechohabientes con una pensión por cesantía pueden determinar recibir su pensión a través de algún plan autorizado por la Consar y situar sus recursos en la entidad financiera que designe a fin de adquirir una renta vitalicia o recibir el monto en una sola exhibición,⁵¹ lo que respeta la naturaleza del origen de la prestación como parte de la seguridad social y otorga la posibilidad facultativa de establecer la modalidad de pago y de seleccionar a la entidad administradora que maneje sus fondos de retiro, según convenga a los intereses de los pensionados.

retiro con las que celebren los convenios a que se refiere este precepto, las condiciones generales del crédito, incluyendo el Costo Anual Total aplicable a los préstamos mencionados, con objeto de que éstos, de forma clara, precisa y transparente los hagan del conocimiento de los pensionados, para fines de comparación en la elección de la Entidad Financiera a la que solicitarán el préstamo."

⁵⁰ **"Artículo 164.** Los préstamos se deberán otorgar de manera que los abonos para reintegrar la cantidad prestada y sus intereses sumados a los Descuentos por préstamos hipotecarios y a los que deba hacerse por cualquier otro adeudo en favor del Instituto, no excedan del cincuenta por ciento del total de las percepciones en dinero del Trabajador, y se ajustarán al reglamento que al efecto expida la Junta Directiva."

⁵¹ **"Artículo 54.** El Trabajador o sus Familiares Derechohabientes que adquieran el derecho a disfrutar de una Pensión proveniente de algún plan establecido por su Dependencia o Entidad, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir los requisitos establecidos por ésta, tendrá derecho a que el PENSIONISSSTE o la Administradora que opere su Cuenta Individual, le entregue los recursos que la integran antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas en el Capítulo VI de esta Ley, situándolos en la entidad financiera que el Trabajador designe, a fin de adquirir una Renta vitalicia o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la Pensión de que disfrute sea mayor al menos en un treinta por ciento a la Garantizada."



70. Estas previsiones normativas constituyen una manifestación del derecho a decidir sobre la pensión, que resulta especialmente importante a la luz del derecho a la propiedad y a acceder a un mínimo vital con una perspectiva de persona mayor, pues permite que los beneficiarios privilegien las opciones que les resulten más atractivas según sus circunstancias en esta etapa de su vida. Esta diversidad de situaciones y la dependencia de los ingresos por pensión en la edad jubilatoria demuestran la importancia de la libertad de elegir planes de retiro para maximizar sus rendimientos o para mejorar las condiciones para disponer de su patrimonio, sin dejar de lado las garantías necesarias para disfrutar de sus recursos de una manera segura.

71. De acuerdo con líneas anteriores, la Consar es el órgano encargado de regular y vigilar a las entidades particulares que brindan servicios relacionados con el ahorro para el retiro, por lo que es ésta la que establece las condiciones de seguridad y buenas prácticas para los participantes en el ahorro para el retiro. Las primeras participantes son las entidades financieras que se dedican a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos a las subcuentas de los trabajadores –sociedades anónimas denominadas "AFORE"–, que deben procurar una rentabilidad adecuada a través de sus inversiones, atender exclusivamente al interés de los trabajadores e invertir los recursos con este objetivo, pero las cuentas individuales siguen sujetas a las disposiciones de seguridad social aplicables.⁵²

⁵² **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**

"Artículo 18. Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión.

"Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.

"Las administradoras, tendrán como objeto:

"I. Abrir, administrar y operar cuentas individuales de los trabajadores.

"Tratándose de trabajadores afiliados, sus cuentas individuales se sujetarán a las disposiciones de las leyes de seguridad social aplicables y sus reglamentos, así como a las de este ordenamiento. Para el caso de las subcuentas de vivienda, las administradoras deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los institutos



72. Estas administradoras pueden constituir sociedades de inversión (Siefores) con el propósito de invertir los recursos de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.⁵³ La administradora elegida tendrá a su cargo la administración de la cuenta individual y, cuando el trabajador así lo decida, la inversión de la totalidad de los recursos acumulados en la subcuenta de ahorro para el retiro y de las aportaciones voluntarias.⁵⁴ De esta manera, los recursos y aportaciones

de seguridad social. La canalización de los recursos de dichas subcuentas se hará en los términos previstos por sus propias leyes;

"I bis. Abrir, administrar y operar cuentas individuales, con sus respectivas subcuentas, en las que se reciban recursos de los trabajadores inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos previstos en el artículo 74 bis de esta ley y conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la Comisión; ..."

⁵³ **"Artículo 39.** Las sociedades de inversión, administradas y operadas por las administradoras, tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de esta ley. Asimismo, las sociedades de inversión invertirán los recursos de las administradoras a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta ley.

"Además, las sociedades de inversión podrán invertir las aportaciones destinadas a fondos de previsión social, las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que reciban de los trabajadores y patrones, así como los demás recursos que en términos de esta ley pueden ser depositados en las cuentas individuales."

⁵⁴ **"Artículo 74 bis.** Los trabajadores inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tendrán derecho a la apertura de su cuenta individual en la administradora de su elección. La administradora elegida tendrá a su cargo la administración de la cuenta individual y, cuando el trabajador así lo decida, la inversión de la totalidad de los recursos acumulados en la subcuenta de ahorro para el retiro y de las aportaciones voluntarias en las sociedades de inversión.

"Asimismo, dichos trabajadores podrán solicitar, en su caso, el traspaso de sus cuentas individuales operadas por instituciones de crédito a la administradora de su elección.

"Para abrir estas cuentas individuales o recibir el traspaso de las mismas, se asignará a los trabajadores una clave de identificación, de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto expida la Comisión.

"Las cuentas individuales de los trabajadores a que se refiere este artículo estarán integradas por las siguientes subcuentas:

"I. Subcuenta de ahorro para el retiro

"II. Subcuenta del fondo de la vivienda

"III. Subcuenta de aportaciones voluntarias.

"Las subcuentas referidas en las fracciones I y II son las previstas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que se regirán por lo dispuesto en dicha ley. La subcuenta referida en la fracción III se regirá por lo dispuesto en la presente ley.

"Las cuentas individuales de los trabajadores que opten por una administradora dejarán de ser operadas por instituciones de crédito y serán operadas en lo sucesivo por la administradora que elija el trabajador. ..."



voluntarias depositados en estas cuentas deben invertirse para incrementar el monto de la pensión e incentivar el ahorro a largo plazo, a lo que los recursos en las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores afiliados serán inembargables,⁵⁵ de conformidad con su naturaleza sustitutiva del salario.

73. La actuación de las sociedades de inversión debe procurar que los trabajadores puedan ejercer plenamente los derechos relacionados con su cuenta individual, así como promover la administración transparente de los recursos que tengan a su favor, mismos que obtendrán los derechos que se consagren en el contrato respectivo y los que atiendan a la naturaleza del fondo de previsión social,⁵⁶ por lo que no es posible perder de vista el carácter de seguridad social de estos recursos.

74. Por otro lado, el objeto legal de estas entidades limita su actuación a las actividades estrechamente relacionadas con la administración e inversión de

⁵⁵ **Artículo 79.** Con el propósito de incrementar el monto de la pensión e incentivar el ahorro interno de largo plazo, se fomentarán las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que puedan realizar los trabajadores o los patrones a las subcuentas correspondientes.

"A tal efecto, los trabajadores o los patrones, adicionalmente a las obligaciones derivadas de contratos colectivos de trabajo o en cumplimiento de éstas podrán realizar depósitos a las subcuentas de aportaciones voluntarias o complementarias de retiro en cualquier tiempo. Estos recursos deberán ser invertidos en sociedades de inversión que opere la administradora elegida por el trabajador.

"Los recursos depositados en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores afiliados serán inembargables.

"Los recursos depositados en la subcuenta destinada a la pensión de los trabajadores a que se refiere el artículo 74 ter de esta ley y en las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, serán inembargables hasta por un monto equivalente a veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año por cada subcuenta, por el importe excedente a esta cantidad se podrá trabar embargo."

⁵⁶ **Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:**

Artículo 1o. El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Su interpretación deberá procurar que los trabajadores puedan ejercer plenamente los derechos relacionados con su Cuenta Individual, así como promover la administración transparente de los recursos de los trabajadores a través del correcto funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro."

Artículo 86. Los Trabajadores que tengan a su favor Fondos de Previsión Social establecidos por empresas privadas o dependencias y entidades públicas en términos del artículo 74 quáter de la Ley, tendrán los derechos que se consagren en el contrato respectivo y los que atiendan a la naturaleza del Fondo de Previsión Social."



los recursos para el retiro, por lo que deben operar de manera independiente de las actividades ordinarias de otras entidades financieras como las instituciones de crédito. Estas cuentan con un régimen distinto de derechos, obligaciones y vigilancia, y fuera de las facultades de fiscalización de la Consar.

75. Entonces, si bien se trata de sociedades anónimas en el ámbito financiero, sus relaciones con otras entidades –específicamente si tienen nexos patrimoniales, de control administrativo o pertenecer al mismo grupo financiero– deben evitar el uso indebido de información privilegiada y posibles conflictos de interés,⁵⁷ por lo que su libertad para celebrar negocios jurídicos está limitada por estas disposiciones.

76. En este sentido, los contratos que celebren las administradoras con cualquier empresa con la que tengan nexos deberán ser sometidos a la aprobación para verificar que se ajusta a las condiciones existentes en el mercado para actos similares y que no existe un beneficio extraordinario a favor de la empresa con la que la administradora pretenda celebrar el contrato,⁵⁸ como adquirir valores y otorgar contraprestaciones superiores a las que hubieran pagado partes independientes.

77. Esta naturaleza de seguridad social de los fondos de ahorro para el retiro mandata prohibiciones para las administradoras como utilizar la información de

⁵⁷ **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:**

"**Artículo 64.** Las administradoras deberán sujetar sus relaciones con los grupos y entidades financieras con las que tengan vínculos patrimoniales, así como con las demás entidades que integran el sistema financiero mexicano a lo dispuesto por el presente capítulo, debiendo en todo momento evitar todo tipo de operaciones que impliquen un posible conflicto de interés.

"A tal efecto, la Comisión está facultada para establecer las medidas tendientes a evitar el uso indebido de información privilegiada y los conflictos de interés en la administración de los recursos derivados de los sistemas de ahorro para el retiro por las administradoras, teniendo en todo tiempo como objeto primordial, la protección de los intereses de los trabajadores."

⁵⁸ "**Artículo 70.** Los contratos que celebren las administradoras con cualquier empresa con la que tengan nexos patrimoniales o de control administrativo, deberán ser sometidos, previamente a su celebración, a la aprobación del contralor normativo a efecto de que éste verifique que el contenido de los mismos se ajusta a las condiciones existentes en el mercado para actos similares y que no existe un beneficio extraordinario a favor de la empresa con la que la administradora pretenda celebrar el contrato."



los sistemas de ahorro para cualquier fin distinto a los de esta ley,⁵⁹ así como sancionar a los operadores que den preferencia a sus intereses propios o a los de sus empresas frente a los trabajadores, que realicen operaciones que impliquen conflicto de interés o intervengan en aquellas que no se ajusten a los usos y sanas prácticas.

78. Finalmente, los derechos de seguridad social y la permanencia de la propiedad de los recursos en favor del trabajador justifican una sanción a las administradoras o instituciones de crédito que no entreguen los recursos acumulados de conformidad con lo previsto en las leyes de seguridad social y en los términos establecidos o entreguen cantidades distintas a las que le corresponden,⁶⁰ debido a la problemática referida que implica limitar los recursos para la satisfacción de sus necesidad e ir en contra de las expectativas creadas para la disposición de la pensión. De ahí la importancia de la tercera cuestión:

¿Resulta acorde la interpretación del Tribunal Colegiado relativa a que la disposición bancaria de los recursos de una cuenta dedicada al pago de

⁵⁹ "Artículo 65. Los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, tienen prohibido utilizar la información de dichos sistemas para cualquier fin distinto a los previstos por esta ley."

⁶⁰ "Artículo 100. Las infracciones a que se refiere este artículo cometidas por los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, contralores normativos, consejeros independientes, consejeros, directores, administradores, funcionarios, apoderados, agentes, empleados y demás personas, se sancionarán como sigue:

"...

"X. Multa de dos mil a quince mil días de salario a la institución de crédito o a la administradora que no entregue los recursos acumulados en la cuenta individual de los sistemas de ahorro para el retiro a los trabajadores o a sus beneficiarios, cuando tengan derecho a ello, en la forma y términos establecidos o para la adquisición de una pensión, de conformidad con lo previsto en esta ley y en las leyes de seguridad social o bien, cuando se les entreguen cantidades distintas a las que les correspondan; "Igual sanción se impondrá a la institución de crédito o administradora que no ejecute el procedimiento de disposición de recursos, de conformidad con esta ley y las disposiciones de carácter general en materia de los sistemas de ahorro para el retiro aplicables a dicho procedimiento;

"...

"XIII. Multa de dos mil quinientos a cinco mil días de salario a las administradoras que operen a las sociedades de inversión, que den preferencia a sus intereses o a los de sus empresas frente a los de los trabajadores, que realicen operaciones que impliquen conflicto de interés, o intervengan en aquellas que no se ajusten a los usos y sanas prácticas del mercado de valores; ..."



una pensión jubilatoria no configura una violación al derecho al salario contenido en el artículo 123 de la Constitución Federal?

79. Dados los derechos en cuestión, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reafirma su compromiso de ser sensible a la realidad de condiciones de vulnerabilidad, derechos y obligaciones, y asimetría en la capacidad de negociación que pueden sufrir las personas de edad avanzada como usuarios de las entidades financieras; así como de la dependencia generada de estos organismos para el manejo adecuado de su patrimonio para la satisfacción de necesidades básicas.

80. Estas condiciones constituyen el punto de partida para pensar el acceso a la justicia con perspectiva de persona mayor en casos como el que nos ocupa y, consecuentemente, abonar a la garantía del derecho a la seguridad social. Ello resulta especialmente importante porque su vulneración también implica la transgresión potencial de otros derechos fundamentales estrechamente relacionados como a contar con un nivel de vida adecuado, al mínimo vital y a la propiedad privada, esenciales para la dignidad humana.

81. El derecho a la seguridad social –tal como se refirió en el primer apartado–, establece la obligación de las autoridades de proteger que terceros como entidades bancarias, empresas o particulares interfieran en el disfrute de este derecho, lo que incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables, ya sea por el ámbito privado o público, y razón por la cual el Estado conserva la obligación de fiscalización de administradoras privadas.

82. Asimismo, es esta responsabilidad lo que implica que un Estado pueda violar el derecho a la seguridad social por actos de omisión como por no adoptar medidas apropiadas para lograr el ejercicio del derecho; la falta de una regulación adecuada de las actividades de determinados grupos o personas para impedirles la violación de derechos de otros; o el no suprimir los obstáculos que impidan el ejercicio de un derecho garantizado, incluido el derecho a un recurso efectivo.

83. Es entonces que esta Primera Sala, en el ejercicio de sus atribuciones y con miras a brindar un recurso efectivo para garantizar el derecho a la pensión con todo el contenido expresado anteriormente, concluye que la interpretación



realizada por el Tribunal Colegiado resulta errónea y valida restricciones poco razonables sobre el derecho al salario. Esta conclusión se deriva fundamentalmente del carácter de orden público del sistema de ahorro para el retiro que se corresponde con las obligaciones del Estado de proteger el derecho a la seguridad social de las actuaciones de terceros, pues su regulación conlleva la necesidad de protección de los intereses de las personas beneficiarias en una relación contractual asimétrica de negociación con entidades financieras.

84. Tal como se abordó en el apartado previo, el sistema normativo para los participantes de los ahorros para el retiro es sensible a estas circunstancias al reiterar el privilegio de los intereses de los trabajadores sobre los de las entidades financieras; la permanencia de la naturaleza de seguridad social de los fondos en cuestión y la inembargabilidad de los recursos depositados en sus subcuentas; establece un régimen y un organismo exclusivo para la vigilancia de las entidades de ahorro para el retiro, con limitaciones para sus posibles conflictos de interés y el uso de información privilegiada; y la obligación de entregar los recursos de la manera establecida, entre otras previsiones para el manejo responsable de estos fondos.

85. Es por todo lo anterior que el régimen de contratación entre las partes no deviene como puramente mercantil, sino que también debe sujetarse a la naturaleza de seguridad social de los fondos de ahorro y atenerse a las previsiones de la ley y las disposiciones de la Consar. Esta determinación responde a una perspectiva de envejecimiento, pues el establecimiento de regulaciones para la administración de los haberes de retiro otorga protección a estos recursos sustitutivos de salario en una etapa de la vida en los que son vitales para la satisfacción de sus necesidades y podría perturbar el derecho al acceso a una vida digna; además de prevenir afectaciones arbitrarias o irrazonables sobre el derecho a disponer de su propiedad.

86. Ahora bien, en el caso concreto el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, estableció que la disposición de los recursos del quejoso depositados en su cuenta de "*Suma Pensiones*" realizada por la entidad bancaria demandada no se trató de un embargo, pues no existió orden judicial alguna, por lo que no constituyó una vulneración al artículo 123, apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal. Posteriormente, consideró que el acto en



cuestión no actualizaba ninguna de las prohibiciones de retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario porque había sido pactada por las partes, y que por ello no era una privación de otros derechos del quejoso como la posibilidad de disfrutar sus bienes, a la alimentación, vivienda digna o salud.

87. Esta sentencia impugnada determinó que la medida realizada por el banco no significó que el quejoso hubiera enajenado, cedido o gravado su derecho a recibir una pensión, puesto que él mismo refirió que sí había recibido un pago de pensión jubilatoria –en la cuenta de depósito de la cual se realizó el retiro bancario– por lo que no se restringió el mínimo vital ni se impidió el disfrute de su haber jubilatorio, pues después de esta disposición quedó un remanente y era posible que el ISSSTE continuara con los pagos a su favor.

88. En este orden de ideas, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostuvo que la disposición de los recursos no actualizaba ninguno de estos supuestos y, por tanto, no vulneraba su derecho humano al salario, dado que derivó de la voluntad de las partes en la celebración de diverso contrato de apertura de crédito, en la que el quejoso había autorizado con anterioridad el cobro de créditos vencidos en la cuenta de cheques o de cualquier otro tipo que tuviera contratada con esa institución bancaria, por lo que determinó negar la protección constitucional solicitada.

89. Esta Primera Sala considera que le asiste razón al recurrente respecto a que la disposición del dinero realizada por la institución bancaria demandada sí representa una violación a la prohibición de enajenación, cesión o gravamen de las pensiones, que sólo podrían ser afectadas por mandamiento judicial en términos de las leyes relativas al derecho al salario contenido en los artículos 123, apartado B, fracción VI, constitucional y 10 del Convenio 95 de la OIT Relativo a la Protección del Salario, en relación con el numeral 51 de la Ley del ISSSTE.

90. Esto es así porque, en primer lugar, este acto configura una deducción o reducción a su patrimonio jubilatorio fuera de los términos legales que prevén descuentos regulados con formalidades esenciales como el mandamiento judicial o través de un convenio autorizado, –mismos que deben ser proporcionales a su capacidad de pago y excluir de su afectación a una cuantía de pensión mínima–, por lo que la apropiación por medio de un contrato de apertura de crédito de los



recursos de ahorro para el retiro resulta expresamente contrario a las leyes aplicables y por ello deviene inconstitucional.

91. Contrario a lo sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, acerca de que las garantías constitucionales de inembargabilidad del salario no aplican en el caso porque no existió una orden firme de embargo judicial, las disposiciones de seguridad social prevén reiteradamente la inembargabilidad del salario excepto mediante un mandato judicial.⁶¹ De ahí que una interpretación armónica y más favorable para la persona deviene en la prohibición de un embargo del salario en el contexto de trabas o retenciones –además de que la legislación prevé la prohibición de afectaciones adicionales al embargo– con la salvedad expresa de un mandato judicial, ya que carecería de sentido establecer la prohibición de embargos entendidos como mandatos judiciales firmes.

92. Adicionalmente, aceptar una interpretación diversa a que la disposición de recursos realizada por la institución bancaria constituye una afectación prohibida por el derecho constitucional al salario, no sería la más favorable a la persona, pues si legalmente las pensiones sólo pueden ser afectadas judicialmente y conforme a límites acordes a la garantía de un mínimo vital; con mayor razón no podría validarse una afectación derivada de una cláusula contenida en un contrato de adhesión de apertura de crédito que no establece lineamientos o modalidades para que el cobro no afecte el mínimo vital del usuario.

93. En segundo lugar, debe declararse la nulidad de las cláusulas en las que las instituciones bancarias pretendan otorgarse la facultad del cobro con cualquier cuenta contratada por el usuario, ya que no es una condición disponible para las partes, debido a que transgreden el ámbito de protección de interés público del objeto del contrato de depósito y su naturaleza de seguridad social. En este punto, resulta necesario reiterar que en el sistema de ahorro para el retiro mexicano, el trabajador siempre conserva la propiedad de estos recursos, y las entidades financieras la obligación de entregarlos en la forma establecida

⁶¹ Ver los artículos 51 y 83 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y 79 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.



en estos contratos relativos al ahorro para el retiro, por lo que no puede aplicarles el régimen independiente de los contratos de apertura de crédito.

94. De esta manera, la disposición del banco de los recursos del recurrente desde una cuenta destinada para el depósito de su pensión por cesantía de edad avanzada, sin ningún parámetro de respeto al mínimo vital del beneficiario, así como su subsecuente convalidación por las autoridades jurisdiccionales, impacta arbitrariamente en sus derechos a la seguridad social y del acceso a la justicia para gozar de una pensión suficiente y oportuna para cumplir con su carácter sustitutivo del salario y de derecho adquirido; por lo que constituyen actos que deben subsanarse con la presente resolución.

95. En tercer lugar, una cláusula de estas características no puede ser válida para justificar la afectación a un patrimonio jubilatorio porque resulta contraria al sistema de ahorro para el retiro y a los derechos de disposición sobre la pensión. La libertad de los beneficiarios de la seguridad social para elegir una administradora para el ahorro de carácter privado responde al derecho a decidir sobre la pensión y al objetivo de maximizar esta prestación, pero mantienen su naturaleza de seguridad social y su propiedad a favor del beneficiario, además de que son inembargables en términos del artículo 79 de la Ley de Sociedades de Ahorro para el Retiro.

96. Es por ello por lo que la Ley de Sociedades de Ahorro para el Retiro determina que estas entidades financieras deben privilegiar el interés de los trabajadores por encima de los propios y su obligación principal es entregar los recursos de la manera pactada, por lo que son sociedades con un objeto limitado a actos tendientes a la administración e inversión de estos rubros. Entonces, los usuarios de estos servicios tienen un derecho adquirido después de haber contribuido al sistema y una expectativa legítima de recibir el pago de su pensión en los términos contratados con esta entidad de ahorro, con las normas aplicables a este régimen y de contar con los derechos de propiedad sobre este patrimonio.

97. Por estas razones existen previsiones para evitar que estas entidades puedan comprometer los ahorros de los trabajadores en sus operaciones diarias o caer en conflictos de interés con otras sociedades con las que tenga nexos



patrimoniales, administrativos o pertenezcan al mismo grupo financiero, que divulguen información confidencial o privilegien los intereses propios por encima de los derechos de los trabajadores.

98. Es entonces que existe una obligación para una entidad de ahorro, seguro o inversiones para el retiro como "*Suma Pensiones*" de proteger los recursos del contrato de depósito y la información confidencial de la cuenta del beneficiario, incluso de sus sociedades filiales de Grupo Financiero Banorte, pues privilegiar estos nexos derivó en un conflicto de interés que dispuso del haber jubilatorio del recurrente.

99. Finalmente, respecto a la cláusula del contrato de adhesión por la que el Tribunal Colegiado validó como causa justificada para la disposición de los recursos de la jubilación del quejoso, esta Primera Sala considera indispensable señalar su carácter de cláusula abusiva y que debe tenerse como no puesta, porque introduce cargas desproporcionadas entre las partes y resulta violatoria de derechos humanos, como se expone a continuación.

100. Esta cláusula fue introducida en un contrato de adhesión por concepto de apertura de crédito celebrado entre las partes, sujeto al régimen de orden público y protección de los intereses colectivos establecido en el artículo 1o. de la Ley de Instituciones de Crédito y 3o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

101. Los contratos de adhesión son los elaborados unilateralmente por una institución financiera, cuyos términos y condiciones a la contratación de operaciones o servicios son uniformes para los usuarios, deben sujetarse a los requisitos de las leyes aplicables y no contener cláusulas abusivas o estipulaciones confusas que no permitan conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes, pues la Comisión Nacional de la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) puede ordenar su supresión en todo momento.⁶²

⁶² **Artículo 56.** Como una medida de protección al Usuario, la Comisión Nacional revisará y, en su caso, propondrá a las Instituciones Financieras, modificaciones a los modelos de contratos de



102. La Condusef emite disposiciones de carácter general que regulan los supuestos para considerar una cláusula como abusiva, excepto aquellas que se refieran a la contraprestación recibida por la institución financiera⁶³ y éstas no podrán oponerse a la normativa que emitan otras autoridades en el ejercicio de sus atribuciones. Estas disposiciones las definen como cualquier estipulación, término o condición establecida en los contratos de adhesión, que verse sobre temas distintos a tasas de interés, comisiones o cualquier otro concepto que implique la contraprestación recibida por la institución financiera y que cause un desequilibrio en los derechos y obligaciones entre las partes, en detrimento o perjuicio del usuario. A continuación, se muestran las disposiciones aplicables:

***"Disposiciones de carácter general en materia de cláusulas abusivas
contenidas en los contratos de adhesión"***

"TERCERA. Son cláusulas abusivas las que se ubiquen en los siguientes casos y supuestos:

adhesión utilizados en sus diversas operaciones, en términos de lo dispuesto en la fracción XVIII, del artículo 11 de esta Ley.

"Se entenderá por contrato de adhesión, para efectos de esta Ley, aquél elaborado unilateralmente por una Institución Financiera, cuyas estipulaciones sobre los términos y condiciones aplicables a la contratación de operaciones o servicios sean uniformes para los Usuarios."

"Artículo 57. La revisión que, en su caso, se haga de los contratos de adhesión, tendrá por objeto determinar que se ajusten a los ordenamientos correspondientes y a las disposiciones emitidas conforme a ellos, así como verificar que dichos documentos no contengan estipulaciones confusas o que no permitan a los Usuarios conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes."

⁶³ **"Artículo 56 Bis.** Los contratos de adhesión que utilicen las Instituciones Financieras para la celebración de operaciones con Usuarios, en adición a los requisitos a los que están sujetos conforme a ésta y, en su caso, otras leyes, no deberán contener cláusulas abusivas.

"La Comisión Nacional, mediante disposiciones de carácter general que emita con el acuerdo de su Junta de Gobierno establecerá los casos y supuestos bajo los cuales se considere la existencia de una cláusula abusiva.

"Las disposiciones referidas en el párrafo anterior podrán referirse a cualesquiera términos y condiciones de los contratos de adhesión, excepto tasas de interés, comisiones, o cualquier otro concepto que implique la contraprestación recibida por una Institución Financiera por la operación de que se trate. Dichas disposiciones no podrán oponerse a las demás disposiciones o reglas que emitan otras autoridades en el ejercicio de sus atribuciones."



"I. En cualquier tipo de contratos de adhesión, cuando:

"a) Limiten injustificadamente el ejercicio de los derechos del Usuario;

"b) Impongan al usuario la obligación de acreditar con pruebas las operaciones, movimientos o pagos efectuados a la propia Institución Financiera, salvo cuando en la contabilidad o registros de operación de esta última no obren dichas operaciones, movimientos o pagos;

"c) Establezcan obligaciones indeterminables para el usuario, en caso de incumplimiento de éste al contrato de adhesión;

"...

"IV. En contratos de crédito simple, en cuenta corriente o revolventes, cuando:

"a) Establezcan el cargo de adeudos vencidos en cuentas de depósito, sin que se indique el plazo en el que se realizará el cargo ni el saldo por el cual se hará el cargo;

"b) Establezcan la autorización irrevocable para cargar las parcialidades del crédito en cualquier cuenta de nómina o de depósito a nombre del usuario contratada con otra Institución Financiera;

"c) Establezcan que el acreditado debe avisar con antelación a la Institución Financiera la realización de un pago anticipado total o parcial del crédito;

"d) Establezcan que los pagos anticipados o adelantados se aplican a discreción de la Institución Financiera;

"e) Restrinjan o limiten la disposición de saldos existentes en las cuentas de depósito que el acreditado tenga abiertas con la Institución Financiera, mientras el crédito esté vigente, excepto cuando los recursos depositados en la cuenta se hubiesen otorgado en garantía;



"f) Establezcan que la acreditación del pago con cheque será hasta el momento en que la Institución Financiera dé por cumplido el pago, sin determinar una fecha cierta, o

"g) Establezcan como causal de vencimiento anticipado el incumplimiento de otros créditos celebrados con un tercero ajeno al grupo financiero.

"V. En contratos de depósito a la vista o cuentas de ahorro, cuando:

"a) Establezcan el cargo de adeudos vencidos, sin que se indique el plazo en el que se realizará el cargo ni el saldo por el cual se hará el cargo;

"b) Establezcan la autorización expresa del usuario para cargar en su cuenta de depósito, el saldo de los créditos u otros productos que haya contratado con la Institución Financiera o con integrantes de su grupo financiero, sin indicar los plazos y saldos a considerar para efectuar dichos cargos;

"c) Establezcan que el pago de cualquier adeudo será garantizado por la cuenta de depósito y por las cantidades depositadas en ella, para que la Institución Financiera pueda restar de sus depósitos, sin necesidad de aviso previo, las cantidades vencidas y no pagadas, salvo que se trate de prenda en efectivo prevista en el artículo 336 Bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

"d) Establezcan que, en caso de incremento en el capital social de la Institución Financiera, se autorice el cargo sobre los depósitos para cubrir el capital social restante cuando el depositante sea socio de la misma, sin mencionar que será una vez que haya vencido el plazo máximo que fija la asamblea general de socios para acreditar el pago total que le corresponde como socio, o

"e) Establezcan el traspaso de la cuenta del usuario a otra institución financiera sin previo aviso."⁶⁴

⁶⁴ Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, *Disposiciones de carácter general en materia de cláusulas abusivas contenidas en los contratos de adhesión*, publicadas el 19 de noviembre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.



103. Doctrinariamente, las cláusulas de un contrato de adhesión se definen como abusivas a partir de tres elementos: a) el elemento subjetivo, relativo a que las partes que lo celebran son, por un lado consumidores y usuarios, y por el otro, empresarios o entidades proveedoras de bienes y servicios; b) el elemento objetivo, que se refiere a que estas cláusulas causen un desequilibrio de derechos u obligaciones en perjuicio del consumidor; y c) el elemento formal, que alude a la predisposición de un clausulado previo a la formalización del contrato, en las que el consumidor no ha podido influir en su contenido ni negociarlas individualmente.⁶⁵

104. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha interpretado ampliamente las características de las cláusulas abusivas y de los contratos de adhesión. Este Tribunal ha señalado que en estos contratos el consumidor se halla en una situación de inferioridad respecto al profesional tanto en la capacidad de negociación como al nivel de información, situación que le lleva a adherirse a las condiciones redactadas de antemano.⁶⁶ Asimismo, la desigualdad también puede derivar de la necesidad de un usuario de contratar algún servicio esencial o que represente un interés económico importante, pero cuyo régimen esté regulado por una normativa compleja y poco conocida por los particulares,⁶⁷ como el caso de la cuenta de ahorro para el retiro en cuestión.

105. Este Tribunal de Justicia ha enfatizado que la importancia del control de cláusulas abusivas radica en reemplazar el equilibrio formal que el contrato establece entre los derechos y obligaciones de las partes por un equilibrio real que pueda restablecer la igualdad entre éstas.⁶⁸ Esta situación de desequilibrio sólo puede compensarse mediante una intervención positiva ajena a las partes

⁶⁵ Lucía Moreno García, *Las cláusulas abusivas-Tratamiento sustantivo y procesal*, Colección Derecho Procesal Práctico, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 56-138.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 26 de octubre de 2006, Asunto C-168/05, apartado 25.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 30 de mayo de 2013, Asunto C-488/11, apartado 32.

⁶⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 6 de octubre de 2009, Asunto C-40/08, apartado 32.



del contrato, en la que incluso puede apreciarse de oficio por el Juez el carácter abusivo de una cláusula contractual.⁶⁹

106. Existen también pronunciamientos de cláusulas abusivas respecto de las prácticas empresariales que incorporan mejoras de la posición jurídica de las entidades frente al consumidor, como estipular pagarés para evitar la vía ordinaria –ventaja procesal que no se le permite a su contraparte– y con lo que eluden controles administrativos y judiciales para el cobro expedito de créditos.⁷⁰ Ahora, el caso que nos concierne establece una cláusula abusiva similar que le permite a la institución financiera contar con una ventaja jurídica, pues pretende satisfacer su derecho de cobro con simplemente estipular su derecho a retirar los saldos de cualquier cuenta a nombre del usuario.⁷¹

107. De esta manera se configura una cláusula abusiva que pretende que la institución bancaria se ahorre los procesos de cobranza, las medidas de mediación o convenio con organismos financieros de supervisión bancaria, así como el procedimiento mercantil ordinario en el que la autoridad judicial determine la procedencia de sus prestaciones y el subsecuente proceso de ejecución; mientras que los usuarios carecen de defensa ante la disposición indebida de sus recursos debido a una cláusula que no estuvieron en aptitud de negociar ni de consentir libremente, pues su aceptación está sujeta a la necesidad de contar con estos servicios.

108. Además, esta cláusula pacta una prerrogativa procesal para disponer automáticamente de derechos futuros e inciertos; de recursos que podrían no ser disponibles para el usuario o de naturaleza inembargable; establecen obligaciones de pago sin los elementos mínimos de exigibilidad como el tiempo y modo; limitan la posibilidad de negociación de un plan de pagos proporcional

⁶⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 26 de octubre de 2006, Asunto C-168/05, apartados 26 y 27.

⁷⁰ Así lo resolvió la Sala Primera de lo Civil del Tribunal Supremo Español, STS 466/2014, 12 de septiembre de 2014, Considerando Cuarto.

⁷¹ El contenido específico de la cláusula en cuestión refiere: "... *BANORTE queda autorizado por "El Cliente" a cargar en la cuenta(s) de cheques o de cualquier otro tipo que éste tenga contratada(s) con el primero, cualquiera de los conceptos indicados en el clausulado del presente contrato*".



a su capacidad de pago y al mínimo vital; evita la libre disposición de la propiedad privada y coacta libertades económicas; todo sin respetar las garantías mínimas para la afectación del derecho a la propiedad y al debido proceso.

109. La institución bancaria pretende configurar un pacto comisorio expreso para la satisfacción de sus intereses, lo que no puede operar en los contratos de adhesión, pues las partes no están en igualdad de condiciones para negociar sobre la liberación de obligaciones⁷² y la naturaleza asimétrica de estas relaciones de consumo demanda la protección de los usuarios de estas instituciones.

110. Así es como que la estipulación de la procedencia del cobro de los créditos en cualquier cuenta de depósito deviene en una ejecución forzosa contraria a los derechos humanos a la propiedad, al debido proceso y a la protección de los intereses del consumidor en términos del artículo 28 constitucional, equiparable a la prohibición de hacer justicia por sí misma y no puede oponerse como excepción en un juicio civil.

111. Dadas las consideraciones anteriores, se evidencia la omisión del acceso a la justicia durante la secuela procesal en perjuicio del recurrente, pues se validó la afectación de sus derechos al salario, a la seguridad social y a la libre disposición de su propiedad con base en una cláusula abusiva, lo que configura una vulneración especialmente grave en el caso concreto de los recursos destinados a las pensiones por su carácter sustitutivo del salario en la edad avanzada para la satisfacción de sus necesidades básicas. De ahí que se deba garantizar la restauración de los derechos vulnerados en la presente resolución.

⁷² Esta Primera Sala no es omisa del contenido de la tesis 1a./J. 23/2001, de rubro: "PACTO COMISORIO EXPRESO. OPERA DE PLENO DERECHO, SIN QUE SEA NECESARIO QUE LA AUTORIDAD JUDICIAL DETERMINE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, página 165, con número de registro digital: 189425, pues se estima que este contenido no resulta aplicable en el paradigma de derechos humanos actual y la prevalencia de la protección de los consumidores en las relaciones mercantiles, además de que en los contratos de adhesión no es dable considerar que las partes pactan de manera libre o en igualdad de condiciones.



112. Ahora bien, esta determinación no pretende soslayar el derecho de cobro de la institución financiera, de manera general ni en el caso particular, sino que este cobro debe realizarse de una manera acorde al debido proceso, armónico a la seguridad social y las buenas prácticas mercantiles en general, con obligaciones determinadas y respetuosas de las posibilidades de pago de los usuarios.

113. En consecuencia, esta Primera Sala considera que lo procedente es revocar la sentencia recurrida y devolver el asunto al Tribunal Colegiado de origen, a efecto de que emita una nueva resolución en la que determine que el acto reclamado constituye una afectación de los recursos del quejoso prohibida por la protección del derecho al salario y al mínimo vital, en el que un acceso a la justicia con perspectiva de envejecimiento demanda la restitución de su derecho a disponer de su pensión y el reconocimiento del estudio de la procedencia de su acción original de restitución del principal y accesorios.

114. Asimismo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, debe tener a la cláusula abusiva por no puesta, y a la luz de las consideraciones aquí vertidas, resuelva el caso concreto con plenitud de jurisdicción.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto definitivamente concluido.



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

Firman el Ministro presidente de la 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 y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El Acuerdo General Número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo citado en esta sentencia, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 2483; con número de registro digital: 2671.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/2015 (10a.) y 2a./J. 42/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCCLIII/2014 (10a.) y P. VII/2013 (9a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 13 de junio de 2014 a las 9:37 horas, 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas y 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 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 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE AHORRO PARA EL RETIRO. SUS OBLIGACIONES COMO PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reitera el papel del sistema de ahorro para el retiro como un régimen de orden público y de interés social aplicable a todas las entidades participantes en los sistemas de ahorro de seguridad social, tales como: instituciones de crédito, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, empresas operadoras, empresas que presten servicios complementarios o auxiliares y las entidades receptoras de los recursos individuales de cada trabajador. En este sentido, los beneficiarios tienen derecho a contratar con estas instituciones para el manejo de sus fondos de retiro, pero forman parte de un sector privado que presta servicios de seguridad social –en las que el Estado mantiene su responsabilidad de supervisión– y deben atender a la naturaleza de sus fondos como de previsión social. Por lo tanto, estas entidades están obligadas a procurar que los trabajadores puedan ejercer plenamente los derechos relacionados con su cuenta individual, así como promover la administración transparente de los recursos que tengan a su favor, otorgar los derechos consagrados en el contrato respectivo y a entregar los



recursos acumulados de conformidad con lo previsto en las leyes de seguridad social y en los términos establecidos.

Justificación: El derecho a la seguridad social contenido en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 17 y 18 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, es garantizado por el Estado a través del sistema público para el retiro y de la supervisión de los servicios brindados por terceros. En el retiro por edad avanzada existe una obligación específica de adoptar medidas que faciliten la jubilación con la participación de empleadores, trabajadores y otros interesados, lo que reitera la responsabilidad del Estado de brindar los servicios de seguridad social de conformidad con la ley y el parámetro de derechos humanos, así como de evitar que una tercera parte lleve a cabo cualquier medida que interfiera en el derecho de una persona a la seguridad social.

1a./J. 121/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 121/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CLÁUSULAS ABUSIVAS EN CONTRATOS DE ADHESIÓN CELEBRADOS CON INSTITUCIONES BANCARIAS QUE ESTIPULEN UN DERECHO DE



COBRO DE LOS CRÉDITOS A CARGO DE CUALQUIER CUENTA DISTINTA A LA QUE SE CONTRATA ORIGINALMENTE. DEBE DECLARARSE SU NULIDAD PUES CONFIGURA UN PACTO COMISORIO EN CONTRATOS DE CRÉDITO.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe declararse la nulidad de las cláusulas en los contratos de adhesión en las que las instituciones bancarias estipulen un derecho de cobro de los créditos a cargo de cualquier cuenta distinta a la que se contrata originalmente, pues configura un pacto comisorio inadmisibles en el que las partes no están en igualdad de condiciones para negociar debido a la naturaleza asimétrica de las relaciones de consumo y no puede hablarse de una libertad para decidir sobre la liberación de las obligaciones. De tal forma, este tipo de cláusulas pretenden que la institución obvie los procesos legales de cobro como medidas de mediación con los organismos estatales de supervisión financiera o un procedimiento mercantil ordinario en el que la autoridad judicial determine la procedencia de sus pretensiones y el subsecuente proceso de ejecución. Asimismo, la inadmisibilidad de este tipo de cláusulas radica en que pactan una prerrogativa para disponer automáticamente de derechos futuros e inciertos; o de recursos que



podrían no ser disponibles para el usuario o de naturaleza inembargable; establecen obligaciones de pago sin los elementos mínimos de exigibilidad como el tiempo y modo; limitan la posibilidad de negociación de un plan de pagos proporcional a la capacidad de pago y al mínimo vital del usuario; evita la libre disposición de la propiedad privada y coarta libertades económicas; todo sin respetar las garantías mínimas para la afectación de los derechos individuales y al debido proceso.

Justificación: Los contratos de apertura de crédito son contratos de adhesión sujetos al régimen de orden público y protección de los intereses colectivos establecido en los artículos 1o. de la Ley de Instituciones de Crédito y 3o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Esto significa que, si bien los contratos de adhesión son elaborados unilateralmente por las instituciones bancarias y aceptados por los usuarios como condición para acceder a un servicio, deben sujetarse a los requisitos de las leyes aplicables y no contener cláusulas abusivas o estipulaciones confusas que no permitan conocer el alcance de las obligaciones presentes o futuras de los contratantes. En este sentido, estas cláusulas resultan contrarias al contenido de los párrafos IV y V de las Disposiciones de Carácter General en Materia de Cláusulas Abusivas Contenidas en los Contratos de Adhesión emitidas por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y resultan equivalentes a una ejecución forzosa, contraria a los derechos humanos a la propiedad, al debido proceso y a la protección de los intereses del consumidor en términos del artículo 28 constitucional.

1a./J. 130/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.



Tesis de jurisprudencia 130/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CLÁUSULAS ABUSIVAS EN CONTRATOS DE ADHESIÓN. SON ESTIPULACIONES QUE CAUSAN UN DESEQUILIBRIO DE DERECHOS U OBLIGACIONES EN PERJUICIO DEL USUARIO O CONSUMIDOR.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las cláusulas abusivas en un contrato de adhesión son aquellas estipulaciones que causen un desequilibrio de derechos u obligaciones en perjuicio del usuario o consumidor y en las que éstos no han podido influir en su contenido ni negociar individualmente, dado que se determinan unilateralmente por las entidades proveedoras de bienes y servicios. Este tipo de contratación refleja la naturaleza asimétrica que existe entre las partes, pues el usuario o consumidor se encuentra en una situación de desventaja tanto en la capacidad de negociación como en el nivel de información o derivada de la necesidad de contratar algún servicio esencial o que represente un interés económico importante, pero cuyo régimen esté regulado por una normativa compleja y poco conocida por los



particulares, como los servicios de ahorro para el retiro. De ahí, la importancia de compensar la situación de desequilibrio mediante la intervención del ordenamiento jurídico a través de controles administrativos o judiciales en favor de los consumidores afectados, especialmente cuando el objeto de la contratación afecte desproporcionadamente los derechos humanos de los usuarios.

Justificación: La celebración de contratos de adhesión debe ceñirse a las mejores prácticas mercantiles y estar sujeta al régimen de orden público y protección de los intereses colectivos, lo que implica la obligación de abstenerse de incluir cláusulas abusivas, conforme a lo establecido en los artículos 1o. de la Ley de Instituciones de Crédito y 3, 56, 56 Bis y 57 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como de abstenerse de limitar injustificadamente los derechos de los usuarios o establecer obligaciones indeterminables. En esta línea, las cláusulas abusivas resultan contrarias a los derechos humanos a la propiedad y a la protección de los intereses del consumidor en términos del artículo 28 constitucional, por lo que deben tenerse como no puestas.

1a./J. 131/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 131/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. COMPRENDE TAMBIÉN AL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro



para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el derecho de acceso a la justicia también forma parte del derecho a la seguridad social, por lo que las personas o grupos que hayan sido víctimas de una violación a ese derecho deben tener acceso a recursos judiciales o de otro tipo eficaces tanto en el plano nacional como en el internacional. Así, la obligación del Estado de asegurar la eficacia del derecho de acceso a la justicia es especialmente importante tratándose de los derechos de grupos potencialmente vulnerables como las personas mayores, pues una afectación arbitraria podría privar a la persona del goce de un nivel de vida adecuado y el subsecuente ejercicio de otros derechos fundamentales, además de imponer cargas injustificadas para las familias u otras personas cercanas a las personas de edad avanzada; lo que se traduce en que el derecho a la seguridad social debe ser justiciable, autónomo y garantizado por las autoridades jurisdiccionales en el ámbito de sus competencias.

Justificación: El derecho a la seguridad social está reconocido por los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como por el 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Este derecho debe ser asegurado



jurisdiccionalmente en conjunción con el parámetro constitucional del derecho de acceso a la justicia, pues dotar de efectividad al contenido sustantivo es parte esencial de las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano.

1a./J. 122/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 122/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A UNA VIDA DIGNA. IMPLICA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTATALES DE PROMOVERLO, RESPETARLO, PROTEGERLO Y GARANTIZARLO, INCLUSO CUANDO SE TRATA DE SERVICIOS BRINDADOS POR ACTORES PRIVADOS.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del



conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el alcance del derecho a la seguridad social y a una vida digna, como cualquier otro derecho humano, implica el cumplimiento de las obligaciones estatales de promoverlo, respetarlo, protegerlo y garantizarlo, incluso cuando se trata de servicios brindados por actores privados. Asimismo, el Estado mantiene su deber de satisfacer el derecho a la seguridad social previniendo cualquier medida que interfiera con este derecho de manera arbitraria o poco razonable, ya sea por agentes públicos o privados, pues conserva la responsabilidad de supervisión y fiscalización de los servicios destinados a la seguridad social. Ahora bien, la eficacia del derecho a la seguridad social implica actos positivos y negativos, pues el Estado puede violar este derecho a través de actos de omisión cuando las autoridades no adoptan las medidas suficientes y apropiadas para su ejercicio, tales como la no regulación de las actividades de los particulares, grupos, empresas u otras entidades para impedirles la violación de derechos y el no suprimir con prontitud los obstáculos que restrinjan el ejercicio inmediato del derecho a la seguridad social.

Justificación: El derecho a la seguridad social está reconocido en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Específicamente sobre el retiro, como parte de la seguridad social en la edad avanzada, los artículos 17 y 18 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores establecen la obligación del Estado de adoptar medidas que faciliten la jubilación con la participación de empleadores, trabajadores y otros interesados. De esta manera, se establece el compromiso internacional del Estado Mexicano de



adoptar una política de seguridad social eficiente en la que se verifique la responsabilidad de que los agentes del sector privado no pongan en peligro el sistema de seguridad social y se garanticen sus prestaciones en condiciones de igualdad, accesibilidad y suficiencia.

1a./J. 124/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 124/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO A RECIBIR UNA PENSIÓN POR JUBILACIÓN. FORMA PARTE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el derecho a contar con una pensión es una dimensión del derecho a la seguridad social en tanto responde a la necesidad de una red colectiva para sostener a aquel miembro de la sociedad que esté en una situación en la que no le es posible procurarse los medios necesarios para asegurarse una vida, salud y niveles económicos decorosos en su vejez o ante eventos que lo priven de su posibilidad de trabajar. Dentro de esta perspectiva, la pensión jubilatoria es una medida de seguridad social y un derecho para el trabajador que se constituye durante su vida activa, bajo el presupuesto de que las personas mayores podrían no tener acceso a los medios para procurar su subsistencia digna en igualdad de condiciones que el resto de la población, por lo que existe una razón de peso para la protección de la pensión jubilatoria en contra de afectaciones injustificadas y la obligación del Estado de promover y supervisar todo sistema de seguridad social y otros mecanismos públicos y privados de protección a la dignidad humana.

Justificación: De manera específica, el derecho a la seguridad social, como parte del derecho a la vida digna, está previsto en el artículo 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y, de manera general en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, se evidencia el compromiso internacional del Estado Mexicano de implementar una política de seguridad social eficiente y otorgar los recursos necesarios para la consecución de este derecho; así como de los órganos encargados de la impartición de justicia, en el ámbito de sus competencias, de hacerlo valer.

1a./J. 123/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro



Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 123/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA A ACCEDER A LA SEGURIDAD SOCIAL. CONLLEVA EL DERECHO A TOMAR DECISIONES SOBRE SU PENSIÓN JUBILATORIA.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el derecho de las personas a acceder a la seguridad social durante la edad avanzada conlleva un derecho a tomar decisiones sobre su pensión jubilatoria, de acuerdo con una perspectiva de derechos humanos de las personas mayores como extensión de su libertad individual. Lo anterior es así, en primer lugar, porque este derecho se refleja como un reconocimiento de la autonomía para elegir planes, servicios o cualquier medida disponible para asegurar sus ingresos durante la edad avanzada,



ya sea de la iniciativa pública, privada e incluso ambas, según lo consideren conveniente a sus planes de vida y sin perder el carácter de seguridad social; y, en segundo, la naturaleza patrimonial del haber de retiro implica necesariamente un derecho de propiedad adquirido, por lo que existe una expectativa legítima de uso, goce y disposición de este dinero, un derecho que amerita una protección especial por su carácter sustitutivo del salario; y, tercero, implica una obligación de las administradoras de fondos de inversión de procurar que los beneficiarios puedan ejercer plenamente los derechos relacionados con su cuenta –pues los recursos permanecen como propiedad individual– de otorgar una gestión transparente y de entregar los recursos acumulados de conformidad con lo previsto en las leyes de seguridad social y en los términos correspondientes. Es por ello por lo que cualquier injerencia debe ser sopesada con la protección al mínimo vital de las personas mayores y al derecho de decidir sobre su patrimonio y realizarse conforme a las formalidades esenciales del procedimiento.

Justificación: El derecho a la seguridad social contenido en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 17 y 18 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; y el derecho a la propiedad, que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, configuran el derecho a tomar decisiones sobre el patrimonio que conforma la jubilación, sin sufrir de restricciones arbitrarias y a contar con recursos judiciales eficaces para remediar su afectación injustificada.

1a./J. 129/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro



Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 129/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA A CONTAR CON UN MÍNIMO VITAL. AMERITA UNA PROTECCIÓN ESTATAL ESPECIAL PARA IDENTIFICAR Y SUBSANAR POSIBLES CONDICIONES DE VULNERABILIDAD.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los mecanismos destinados al retiro constituyen una materialización del derecho a contar con un mínimo vital y del respeto a la dignidad humana que fundamenta nuestro ordenamiento. Ahora bien, en la medida que estos mecanismos de retiro conforman una garantía del mínimo vital destinados a la supervivencia en la edad avanzada, de acuerdo



con una perspectiva de persona mayor, ameritan una protección estatal especial para identificar y subsanar posibles condiciones de vulnerabilidad.

Justificación: El derecho a contar con un mínimo vital durante la edad avanzada se deriva del derecho general a contar con una vida digna contenido en el artículo 1o. constitucional y de los derechos al goce efectivo del derecho a la vida y a vivir con dignidad en la vejez previstos en el artículo 6 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. El derecho a contar con un mínimo vital resulta esencial porque busca salvaguardar los medios básicos para la subsistencia, tiene un impacto en la consecución de otros derechos como a la alimentación, salud y vivienda, y, además, garantiza una igualdad sustantiva entre los individuos, pues sólo aquellos con sus necesidades mínimas satisfechas cuentan con la libertad para desarrollar su plan de vida y para participar en una sociedad democrática.

1a./J. 125/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 125/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PENSIÓN JUBILATORIA O DE CESANTÍA POR EDAD AVANZADA. AMERITA LA MISMA PROTECCIÓN JURÍDICA QUE EL SALARIO.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro



para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la pensión jubilatoria o de cesantía por edad avanzada constituye una dimensión del derecho al salario y merece las mismas protecciones constitucionales en lo que resulten aplicables, por lo que las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro deben exceptuarse de embargo, compensación o descuento y no pueden ser objeto de afectaciones no previstas en la ley o mediante declaración judicial. Ahora bien, derivado de las dificultades para generar ingresos en una edad avanzada, se crea una condición de vulnerabilidad que requiere de un estudio para juzgar la admisibilidad del detrimento de los recursos y acordar condiciones justas de pago, por lo que cualquier descuento o embargo debe ser ponderado de forma cuidadosa a fin de preservar el mínimo vital de los trabajadores jubilados, pues cualquier restricción podría afectar arbitrariamente la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia.

Justificación: La inadmisibilidad de la afectación del salario y de la pensión jubilatoria o de cesantía por edad avanzada está contenida en el artículo 123, apartado A, fracción VIII y, apartado B, fracción VI, constitucional, que protege a los trabajadores de conceptos como deducciones, retenciones, descuentos, embargos y cesiones más que las excepciones previstas de manera previa, de lo que se deriva la necesidad de cumplir con un componente de legalidad y seguridad jurídica; en conjunción con su derecho a contar con una vida digna durante la edad avanzada, contenido en los



artículos 1o. constitucional y 6 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

1a./J. 126/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 126/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS APLICABLE A LAS PERSONAS MAYORES.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la necesidad de adoptar una perspectiva de derechos humanos



aplicada a las personas mayores consistente en un sistema de reglas y principios que reconozca a la edad avanzada como una condición que puede generar discapacidad y dependencia, en la que las personas mayores podrían no tener acceso al goce y ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones que el resto de la población. Al respecto, si bien el ser una persona mayor no es sinónimo de ser vulnerable, resulta innegable que dentro de este grupo existen personas con una multiplicidad de circunstancias de vida que podrían ameritar una protección jurídica especial. Esta perspectiva de derechos humanos de la persona mayor implica un deber jurisdiccional de conciliar los principios de autonomía personal y de protección al prestar un cuidado específico a los actos que pongan en riesgo su dignidad humana, especialmente a la vulneración de aquellos derechos más susceptibles durante la edad avanzada, como el derecho al mínimo vital, a la seguridad social y a un recurso judicial efectivo, y según las características que determinan esta etapa como las condiciones de salud y la existencia de redes de apoyo; así como de la intersección con otros factores como la condición socioeconómica, el género, la religión o el grupo étnico de pertenencia.

Justificación: Esta perspectiva de persona mayor deriva de la interpretación de las obligaciones adoptadas por el Estado Mexicano acerca de la tutela especial que podrían requerir las personas de edad avanzada en situación de vulnerabilidad, conforme a los artículos 1o. constitucional, 6 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues existe una demanda enfatizada de inclusión a fin de que las personas mayores puedan tener acceso a los servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía y dignidad.

1a./J. 127/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto



particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 127/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. LAS ADMINISTRADORAS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE EVITAR CONFLICTOS DE INTERÉS.

Hechos: Un adulto mayor demandó a una institución bancaria la reintegración de los recursos que habían sido depositados a su cuenta de ahorro para el retiro, luego de que el banco del que era cuentahabiente realizara una disposición con base en una deuda derivada de un contrato de apertura de crédito. El Juez del conocimiento absolvió a la demandada al considerar que había actuado conforme a las cláusulas acordadas por las partes. El actor promovió juicio de amparo directo en el que alegó que la resolución reclamada vulneraba el derecho al salario y a contar con un mínimo vital para una vida digna. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo porque estimó que no se afectaba el derecho al salario en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inconforme, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las entidades que conforman el sistema de ahorro para el retiro del sector privado, por ley, cuentan con una limitación en su objeto social a las actividades estrechamente relacionadas con la administración e inversión de los recursos para el retiro y que deben operar de manera independiente de las actividades ordinarias de otras entidades financieras como las instituciones de crédito. Entonces, si bien se trata de sociedades en el ámbito financiero, sus relaciones con otras entidades –específicamente si tienen nexos patrimoniales, de control administrativo o pertenecen al mismo grupo financiero– deben evitar el uso indebido de información privilegiada y posibles conflictos de interés, pues su libertad



para celebrar negocios jurídicos está restringida normativamente. En este sentido, los contratos que celebren las entidades administradoras con cualquier empresa con la que tengan nexos deberán ser sometidos a la aprobación para verificar que se ajustan a las condiciones existentes en el mercado para actos similares y que no existe un beneficio extraordinario a favor de la empresa con la que se pretende contratar, como adquirir valores y otorgar contraprestaciones superiores a las que hubieran pagado partes independientes.

Justificación: El derecho a la seguridad social contenido en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 17 y 18 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, es garantizado por el Estado a través del sistema público para el retiro y de la supervisión de los servicios brindados por terceros. De ahí que debe reiterarse que el sistema de ahorro para el retiro es un régimen de orden público y de interés social, aplicable a todas las entidades participantes, lo que justifica las restricciones anteriores contenidas en los artículos 64, 65, 70 y 100 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

1a./J. 128/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1875/2022. Eduardo Aurelio Barenque Enríquez. 29 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Néstor Rafael Salas Castillo.

Tesis de jurisprudencia 128/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 193 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE TABASCO, AL DETERMINAR DE MANERA ABSOLUTA QUE LAS REGLAS RELATIVAS A LA SOCIEDAD CONYUGAL SON APLICABLES AL CONCUBINATO, VULNERA EL DERECHO DE LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y A LA LIBRE AUTODETERMINACIÓN DE LOS CONCUBINOS.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6255/2022. 24 DE MAYO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES, Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: FERNANDO SOSA PASTRANA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: ***** demandó en la vía ordinaria civil de ***** , la terminación de la relación de concubinato, la declaración de la división de la sociedad que formó con el demandado, solicitando a su favor el 50 % (cincuenta por ciento) de los muebles e inmuebles que se adquirieron durante el concubinato, así como el pago de una pensión alimenticia provisional y en su momento definitiva. En primera instancia se consideró que existía una causa de improcedencia de la acción. Inconforme, la actora interpuso recurso de apelación, en el cual se revocó la sentencia apelada, condenando al demandado al pago de las prestaciones reclamadas. El demandado promovió juicio de amparo directo en el que alegó la inconstitucionalidad del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, en su porción normativa: "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina", mismo que fue resuelto por los Magistrados integrantes de dicho órgano de amparo en el sentido de negar la protección constitucional. En contra de esta determinación, el quejoso interpuso el recurso de revisión que ahora se resuelve.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	OPORTUNIDAD	El recurso de revisión es oportuno.	5
III.	LEGITIMACIÓN	El recurrente cuenta con legitimación para interponer el presente recurso de revisión.	5
IV.	ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO	El recurso de revisión es procedente.	5
V.	ESTUDIO DE FONDO	El artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, en su porción normativa "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina", vulnera el libre desarrollo de la personalidad y de autodeterminación de los concubinos.	16
VI.	DECISIÓN	PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.	41

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 6255/2022, promovido por ***** en contra de la sentencia que dictó el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito en el juicio de amparo directo ***** , en sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintidós.

El problema que la Primera Sala debe resolver consiste en determinar si el artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco vulnera el derecho al



libre desarrollo de la personalidad y de autodeterminación de los concubinos, al imponerles las reglas relativas a la sociedad conyugal aplicables al matrimonio.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio ordinario civil de disolución de la sociedad.** ***** demandó, en la vía ordinaria civil, de ***** , la terminación de la relación de concubinato, la declaración de la división de la sociedad que formó con el demandado, solicitando a su favor el 50 % (cincuenta por ciento) de los muebles e inmuebles que se adquirieron durante el concubinato, así como el pago de una pensión alimenticia provisional y en su momento la definitiva.

2. El conocimiento del asunto correspondió a la Juez Segundo Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial de Cárdenas, Tabasco, quien admitió el asunto y lo registró bajo el expediente ***** .

3. Seguido el juicio por su cauce legal, la juzgadora de referencia dictó sentencia el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, en la que consideró innecesario el estudio de fondo del asunto, en virtud de que existía una causa de improcedencia de la acción; y que, por tanto, quedaban a salvo los derechos de la parte actora para que los hiciera valer en la vía y forma correspondiente.

4. Inconforme con la sentencia de primera instancia, la actora interpuso recurso de apelación del que conoció la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, registrándolo con el número de toca civil ***** . En resolución de dieciséis de mayo de dos mil veintidós, la Sala revocó la sentencia apelada en los siguientes términos:

"PRIMERO.—Ha procedido la vía y este Juzgado resultó competente para conocer y decidir este asunto.

"SEGUNDO.—Se declara probada la acción de Terminación y División de Sociedad derivada de la Terminación de Concubinato, promovido por ***** y/o ***** , en contra de ***** , quien fue declarado en rebeldía y no justificó defensas.



"TERCERO.—En razón de lo anterior se declara la terminación de la relación de concubinato que ***** y/o ***** y ***** sostuvieron, lo cual ocurrió el 1 de marzo de 2018.

"CUARTO.—De igual modo se declara que los bienes inmuebles que amparan los documentos públicos analizados en la presente ejecutoria pertenecen al patrimonio común de los hoy contendientes, en razón de haber sido adquiridos durante la vigencia de la relación que ambos contendientes sostuvieron, es decir, desde el 18 de septiembre de 2008 al 1 de marzo de 2018.

"QUINTO.—En consecuencia se condena a ***** a la liquidación del patrimonio común de los bienes inmuebles que hayan sido adquiridos durante la vigencia de la relación que ambos contendientes sostuvieron, es decir, desde el 18 de septiembre de 2008 al 1 de marzo de 2018, ello conforme a las porciones que corresponden a la sociedad conyugal; esto es al 50 % (cincuenta por ciento) para cada uno; a justificar en ejecución de sentencia los que no hayan sido objeto de pronunciamiento de esta ejecutoria, con excepción de los que él haya adquirido durante la vigencia de la aludida relación por donación, herencia o legado constituido a su favor de conformidad con lo previsto en el artículo 198 del Código Civil.

"SEXTO.—Se impone a las partes que formulen en ejecución de sentencia propuesta de liquidación de los tres bienes inmuebles referidos en esta ejecutoria así como de los que se acreditan pertenecen al concubinato y en el caso de que las partes no propongan la forma en que se han de liquidarse esos bienes inmuebles, se proceda a ello conforme a derecho a petición de parte y a juicio de peritos.

"SÉPTIMO.—Por otra parte, se condena a ***** a la liquidación del patrimonio común de los bienes muebles que hayan sido adquiridos durante la vigencia de la relación que ambos contendientes sostuvieron, es decir, desde el 18 de septiembre de 2008 al 1 de marzo de 2018, ello conforme a las porciones que corresponden a la sociedad conyugal esto es al 50 % para cada uno, a justificar en ejecución de sentencia, con excepción de los que él haya adquirido durante la vigencia de la aludida relación por donación, herencia o legado constituido a su favor de conformidad con lo previsto en el artículo 198 del Código Civil.



"OCTAVO.—Tomando en consideración que el presente proceso se trata de una cuestión del orden familiar, no se hace especial condena de pago de gastos y costas en esta instancia, en razón a lo previsto en el numeral 99, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles en vigor en el Estado."

5. **Juicio de amaro directo.** Inconforme con esta determinación, el demandado promovió juicio de amparo directo, el cual fue registrado con el número ***** , del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito.

6. En sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintidós, los Magistrados integrantes de dicho órgano de amparo dictaron sentencia, en el sentido de negar la protección constitucional.

7. **Recurso de revisión.** En desacuerdo, el demandado interpuso recurso de revisión, mediante el escrito que presentó el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós ante el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito.

8. **Recepción y trámite del recurso de revisión.** Recibidos los autos en este Alto Tribunal, la presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintitrés, registró el asunto como amparo directo en revisión 6255/2022, lo admitió a trámite, lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, a fin de que elaborara el proyecto de resolución correspondiente, y ordenó su envío a esta Primera Sala.

9. **Avocamiento.** El Ministro presidente de esta Primera Sala decretó que este órgano jurisdiccional se avocará al conocimiento y resolución del presente asunto, mediante el proveído que dictó el veintiocho de marzo del año en curso.

I. COMPETENCIA

10. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente para conocer de este recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la



Ley de Amparo; y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los puntos segundo, fracción III, inciso B), y tercero del "Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito". Lo anterior, ya que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo, y no es de interés excepcional para que conozca el Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

11. La sentencia del Tribunal Colegiado se notificó por medio de lista al quejoso el **ocho de noviembre de dos mil veintidós**, notificación que surtió sus efectos al día siguiente. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **diez al veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós**, descontándose los días doce, trece, diecinueve, veinte y veintiuno de noviembre por ser días inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.

12. Por tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó el **veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós** ante el Tribunal Colegiado del conocimiento se concluye que el recurso se interpuso de forma **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN

13. Esta Suprema Corte considera que *********, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el presente recurso de revisión, pues es quejoso en el juicio de amparo directo ********* del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito.

IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

14. Esta Suprema Corte considera que el asunto sí reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por tanto, amerita un estudio de fondo, esta conclusión se sustenta en las siguientes razones:



A. Cuestiones necesarias para analizar el asunto

15. Por ser una cuestión de estudio preferente, esta Primera Sala se avoca a determinar la procedencia del presente recurso de revisión. Para ello, resulta necesario tener en cuenta los conceptos de violación que el quejoso hizo valer en su demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia de amparo recurrida y los agravios del recurso de revisión.

16. **Demanda de amparo.** En lo que interesa para la resolución del presente asunto, el quejoso argumentó, esencialmente lo siguiente:

17. En el **primer concepto de violación**, el quejoso argumentó la inconstitucionalidad del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, en su porción normativa "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina", al considerar que la norma no da margen a que los concubinos puedan pactar libremente cuál es el régimen patrimonial que quisieran en la relación, pues sin ninguna posibilidad de elección, la norma impugnada impone una sociedad conyugal bajo la cual deberá regirse el concubinato, transgrediendo su derecho a la libre autodeterminación y al libre desarrollo de la personalidad, reconocidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. De igual manera, refiere que el matrimonio y el concubinato son dos figuras diferentes. Sobre el primero, la legislación tabasqueña sí prevé que sean los cónyuges quienes al momento de celebrar el matrimonio elijan el régimen bajo el que desean contraer matrimonio o incluso puedan cambiarlo durante el matrimonio; en cambio, el concubinato se caracteriza por no tener régimen patrimonial, ya que se trata de una unión de hecho que no puede generar consecuencias jurídicas que las partes no manifestaron aceptar, salvo por aquellas relativas a los alimentos y derechos de herencia.

19. En el **segundo concepto de violación**, manifestó que el emplazamiento efectuado en el juicio de origen fue ilegal, ello al realizarse en un domicilio distinto del que vive, lo que implicó un estado de indefensión para actuar en el juicio de origen.



20. En el **tercer concepto de violación**, el quejoso argumentó que la Sala responsable se excedió en darle eficacia probatoria a las testimoniales ofrecidas por la actora, ya que fueron imprecisas e insuficientes para acreditar la relación de concubinato y su duración.

21. Por otra parte, en el **cuarto concepto de violación** se inconformó con que la autoridad responsable otorgara valor probatorio a la carpeta de investigación ofrecida por la actora, por el simple hecho de ser un documento público, ya que los testimonios rendidos en esa investigación sólo pueden servir de indicios, al no haber sido rendidos ante la Juez de origen.

22. En su **quinto y sexto conceptos de violación**, se dolió de la apreciación que hizo la Sala responsable de la fecha en que inició el concubinato, ya que la actora se encontraba casada en la fecha que aduce inició el concubinato. También, se inconformó de que no se consideró una prueba superveniente en la que pretendía acreditar que diversos bienes fueron adquiridos con recursos de trabajos realizados antes de la fecha en que inició el concubinato.

23. En su **séptimo concepto de violación**, el quejoso adujo que la sentencia recurrida viola los derechos regulados en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, así como de los artículos 1, 5, 8, 23 y 25 de la Convención Americana, al fundar su resolución en los artículos 189, 190, 191 y 192 del Código Civil para el Estado de Tabasco, preceptos que imponen a los concubinos un régimen para la liquidación de sus bienes igual al de la sociedad conyugal en el matrimonio, privándolos de elegir de forma libre y autónoma.

24. En la misma línea argumentativa, adujo que, si bien el legislador cuenta con facultad para establecer medidas para la protección a la familia, ello no debe implicar distinciones arbitrarias en torno a las consecuencias patrimoniales derivadas del concubinato, ya que a los concubinos no les permite elegir determinado régimen de liquidación como sí es permitido a los cónyuges en el matrimonio. Manifestó que el no imponer determinado régimen a los concubinos, no implicaba desconocer que para alcanzar los fines de protección a la familia, el concubinato genera consecuencias para sus integrantes, como lo son los alimentos o indemnizaciones.



25. En apoyo a sus manifestaciones consideró aplicable por analogía la tesis de rubro: "RÉGIMEN PATRIMONIAL EN EL CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 273, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, AL IMPONER LAS REGLAS RELATIVAS A LA COMUNIDAD DE BIENES, ES CONTRARIO AL DERECHO DE LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD."¹

26. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado resolvió negar el amparo al quejoso, en virtud de las siguientes consideraciones.

27. En primer lugar, estimó que no se cumplían los requisitos necesarios para realizar un estudio de constitucionalidad de los artículos 189, 190, 191 y 192 del Código Civil para el Estado de Tabasco, puesto que, si bien la Sala responsable los aplicó en la sentencia reclamada, en realidad lo que le deparó perjuicio al quejoso es la aplicación del segundo párrafo del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco.

28. Posteriormente, al realizar un estudio de los argumentos expuestos por el quejoso, estimó infundados aquellos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco. Para arribar a dicha calificativa, en primer orden hizo referencia a diversos precedentes de la Primera Sala del Máximo Tribunal² en los que se ha determinado que el concubinato es una forma de familia y, que si bien los tipos de familia deben ser regulados por el legislador local no implica que deba hacerse de la misma manera.

29. Asimismo, señaló que la obligación de protección a la familia tiene una doble dimensión que puede ser positiva o negativa. La dimensión positiva consistiría en que el Estado Mexicano, debe tomar todas las medidas necesarias para proteger a todos los tipos de familia de manera que se garantice el principio de igualdad y no discriminación y en favor de interés superior del menor. La

¹ Jurisprudencia 1a./J. 41/2022 (11a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, mayo de 2022, Tomo III, página 3015, Undécima Época, registro digital: 2024618.

² ADR. 230/2014, AD. 19/2014, CT. 148/2012, ADR. 597/2014.



dimensión negativa implicaría el respeto y la abstención por parte del Estado para no interferir injustificadamente en el ámbito familiar de manera que se transgreda el principio de igualdad y no discriminación y el interés superior del menor, o incluso, otro tipo de derechos.

30. Entonces, el tribunal de amparo estimó que una medida positiva ejercida por el legislador es la regulación de los efectos patrimoniales que surgen como consecuencia de haber conformado algún tipo de unión familiar. De ahí, que sea permisible que el legislador estatal establezca *ex ante* un régimen que regule las consecuencias jurídicas del concubinato como una medida positiva en favor de la protección de la familia, siempre y cuando ésta no implique una distinción arbitraria e injustificada frente a otras formas de familia y no atente, de forma directa e indirecta, con el interés superior del menor.

31. Por otra parte, estimó que en el caso no era aplicable el criterio de la Primera Sala del Máximo Tribunal en el País, emitido en el amparo directo en revisión 3937/2020, que declaró la inconstitucionalidad del numeral 273, párrafo tercero, del Código Civil del Estado de Querétaro, puesto que, por una parte, el artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, impugnado en esa instancia es diverso al declarado inconstitucional en la ejecutoria señalada, y, por otra parte, las circunstancias que en el caso se analizan también son diferentes.

32. En esa línea, el Tribunal Colegiado estimó que el artículo 193, párrafo segundo, del Código Civil para el Estado de Tabasco no es inconstitucional, en tanto que el desconocer la conclusión adoptada por la Sala responsable resultaría discriminatoria en perjuicio de la tercera interesada, ya que se le impediría la satisfacción de su derecho a una repartición proporcional y equitativa de un patrimonio conformado por el esfuerzo y trabajo común, con base en un argumento circular basado en una condición de estado civil consistente en la falta de previsión de un régimen patrimonial para el concubinato, condición que, de ninguna manera impedía la conformación voluntaria de un patrimonio común por parte de los concubinos y en consecuencia la posibilidad de su disolución.

33. Manifestó que ello era acorde con lo resuelto en el diverso amparo directo en revisión 4219/2016, donde se precisó que, a raíz del análisis sobre la



existencia de una sociedad civil de hecho formada dentro del concubinato, no podía dejarse sin protección a los concubinos que durante su vigencia se dedicaron a las labores del hogar y/o al cuidado de los hijos, o llevaron a cabo una jornada doble. De ahí, consideró que el artículo 193, párrafo segundo, del Código Civil para el Estado de Tabasco no resulta excesivo ni trasciende el derecho al libre desarrollo de la personalidad, como lo adujo el quejoso.

34. Por otra parte, en cuanto a las violaciones procesales aducidas por el peticionario del amparo relativas al indebido emplazamiento, el Tribunal Colegiado estimó que dicha violación procesal no afectó las defensas del quejoso puesto que no trascendió al resultado del fallo, pues pudo ofrecer pruebas y actuó en el juicio.

35. También, consideró que contrario a lo que adujo el quejoso, sí se demostró la relación de concubinato, y la Sala responsable valoró acertadamente las pruebas testimoniales ofrecidas por su contraria, concatenándolas con las demás pruebas que obraban en autos.

36. En el mismo sentido, fueron desestimados los argumentos del quejoso en los que se dolió de que se le otorgara valor probatorio a la carpeta de investigación ofrecida por la actora, ya que tales constancias sí fueron adminiculadas por la Sala responsable con otros elementos de prueba.

37. Finalmente, el Tribunal Colegiado consideró fundado pero inoperante la inconformidad del quejoso consistente en que no se valoró diversa documental, ya que, si bien la Sala responsable no las tomó en consideración, al ser copias fotostáticas simples de documentos carecen de valor probatorio.

38. Agravios de revisión. El quejoso en su recurso de revisión manifiesta esencialmente lo siguiente:

a) El recurrente se duele de la omisión de estudio en que incurrió el Tribunal Colegiado, sobre la constitucionalidad de los artículos 189, 190, 191 y 192 del Código de Civil para el Estado de Tabasco, al ser preceptos que se encuentran dentro de la sección de régimen de sociedad conyugal, los cuales guardan una



íntima relación con el artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, por lo que sí le causó perjuicio su aplicación.

b) Se duele de que el artículo 193 impugnado impone un régimen de sociedad en contra de su voluntad sin darle la libertad de decidir, ya que la norma no da margen de elegir cuál es el régimen que se desea, transgrediendo con ello su derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la autodeterminación.

c) En la misma línea argumentativa, se inconforma con la decisión del tribunal de amparo de no considerar aplicable al caso lo resuelto en la jurisprudencia de rubro: "RÉGIMEN PATRIMONIAL EN EL CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 273, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, AL IMPONER LAS REGLAS RELATIVAS A LA COMUNIDAD DE BIENES, ES CONTRARIO AL DERECHO DE LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD".³ ya

³ Jurisprudencia 1a./J. 41/2022 (11a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, mayo de 2022, Tomo III, página 3015, Undécima Época, registro: 2024618, que dice: "Hechos: Una señora demandó a su concubino, entre otras prestaciones, la terminación judicial del concubinato, liquidación de bienes en términos del tercer párrafo del artículo 273 del Código Civil del Estado de Querétaro y la indemnización; el demandado reconvinó esencialmente la terminación del vínculo, así como la declaración de domicilio de depósito a su favor. En primera instancia se declaró procedente la terminación del concubinato, y la liquidación de bienes a razón del 50 % (cincuenta por ciento), e improcedentes las demás prestaciones. En apelación se modificó la resolución en lo atinente a los bienes que debían integrar la comunidad de bienes, excluyendo un inmueble propiedad del demandado sobre el que se edificaron casas durante el concubinato, por estimar que sólo pertenecían a este último. La actora promovió juicio de amparo directo en el que se determinó concederlo para que las casas de mérito fueran consideradas gananciales y, por ende, objeto de liquidación de la comunidad de bienes en términos del artículo de referencia. El demandado, tercero interesado, interpuso amparo directo en revisión, en el que reclamó la inconstitucionalidad del artículo en mención, y señaló como primer acto de aplicación en su perjuicio la sentencia recurrida.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el tercer párrafo del artículo 273 del Código Civil del Estado de Querétaro, al imponer la comunidad de bienes como el régimen patrimonial bajo el cual ha de regirse el concubinato, vulnera el derecho de libre desarrollo de la personalidad.

"Justificación: El establecimiento de la comunidad de bienes en forma predeterminada para el concubinato impide a sus integrantes elegir libremente a qué régimen se quieren someter, por lo que supone una medida desproporcional frente al derecho de libre desarrollo de la personalidad, conforme al cual toda persona tiene derecho a elegir de forma libre y autónoma su proyecto de vida, esto es, la manera en que logrará las metas y los objetivos. En ese contexto, la persona soltera tiene derecho a decidir de manera independiente vivir en pareja, y en ese supuesto, puede hacerlo a



que, si bien la jurisprudencia referida no es exacta al caso que se resuelve, sí sirve de apoyo para resolverlo. Ello al versar sobre la aplicación de reglas relativas al régimen de sociedad conyugal a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina.

d) Aduce que en sus conceptos de violación argumentó la inconstitucionalidad de las normas no por la falta de establecimiento de un régimen patrimonial, sino por la falta de libertad que tienen los concubinos para elegir el régimen patrimonial al cual desean someterse. De ahí, que en su opinión sea contradictorio que por una parte el tribunal de amparo estime que el artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco cumple con una finalidad constitucional al no establecer un régimen patrimonial para el concubinato, y por otra parte, determine que el establecimiento de una restricción a la libertad de elección de un determinado régimen patrimonial no es una consecuencia natural del concubinato, sin que se impida que los propios concubinos puedan convenir sobre un régimen si así lo desean.

e) Argumenta que el tribunal de amparo dejó de velar por su derecho al libre desarrollo de la personalidad y autodeterminación al considerar que el artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco no es inconstitucional, y que desconocer la conclusión adoptada por la Sala responsable sería discriminatorio en perjuicio de la tercera interesada, ya que le impediría satisfacer su derecho a una repartición proporcional y equitativa del patrimonio. Aduce que lo

través del concubinato, que como una de las formas de familia, es una unión de hecho de dos personas que voluntariamente deciden hacer una vida en común, cuya unión fáctica –una vez cumplidos ciertos requisitos– tiene consecuencias jurídicas en aras de proteger a los concubinos –durante el concubinato y, de ser el caso, su terminación– y a su familia. En ese sentido, se considera excesivo que la norma en análisis imponga como única opción, sin tomar en consideración la autonomía de la voluntad de los concubinos, un régimen patrimonial de comunidad de bienes, pues si bien el legislador cuenta con facultades para establecer medidas para la protección de la familia, ello no debe implicar una distinción arbitraria en torno a las consecuencias patrimoniales del concubinato, sin permitir a sus integrantes elegir entre la separación de bienes o su comunidad sociedad conyugal, tal como ocurre en el matrimonio. Sin embargo, no se desconoce que para alcanzar los fines del derecho de protección a la familia, el concubinato, como una de sus formas, implica consecuencias para sus integrantes; por ello, el respeto a su derecho de disponer de su patrimonio, no implica que nunca estén constreñidos a cumplir con ciertas obligaciones como la de dar alimentos o indemnizarse, y dado el caso, velar por el sano desarrollo de los menores que hayan procreado dentro de su unión.”



anterior no sería como lo determinó el tribunal de amparo, pues los bienes que se presume se adquirieron dentro del concubinato, fueron producto de un trabajo realizado con anterioridad al inicio del concubinato, aunado a que se desprende la voluntad de los concubinos de elegir un régimen patrimonial de manera voluntaria contrario al que se impuso, ello al adquirir sólo uno de los bienes en conjunto y los otros dos no.

f) Aduce que, si bien el legislador estatal puede establecer medidas para cumplir con su obligación de protección a todos los tipos de familias, entre ellas fijar cuál será el régimen patrimonial que regirá el concubinato, ello no quiere decir que pueda imponerse a dicha unión cualquier tipo de régimen patrimonial implicando una distinción arbitraria e injustificada frente a otras formas de familia. Aunado a que, las medidas tomadas por el legislador con la finalidad de proteger a la familia, en el caso del concubinato, pueden resultar una interferencia excesiva o desproporcional al derecho al libre desarrollo de la personalidad, ya que pueden llegarse a imponer a los concubinos consecuencias jurídicas o patrimoniales sobre las cuales no tuvieron oportunidad de manifestar su consentimiento, lo que ocurre con el artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco.

g) A fin de sustentar sus argumentos, hizo referencia al amparo directo 6/2008 resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se desarrolló lo que implicaba el principio de dignidad de las personas y los demás derechos necesarios para que el individuo desarrolle íntegramente su personalidad, entre los que se encuentra el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que implica el derecho de toda persona de elegir de forma libre y autónoma su proyecto de vida.

h) Asimismo, hizo alusión al amparo directo en revisión 597/2014 en el que refiere se determinó que la omisión por parte del legislador, de prever un régimen patrimonial específico para el concubinato encuentra una justificación constitucionalmente válida en la autonomía y libre elección individual de los planes de vida de cada uno de los miembros que integran la pareja de hecho. Que, una de las razones por las cuales una persona soltera opta por establecer una unión como el concubinato puede ser el hecho de que no se crea una relación de



estado ni un entramado jurídico de obligaciones y deberes como en el matrimonio.

i) En razón de lo anterior, aduce que, como parte del respeto al derecho a la libre autodeterminación, en el matrimonio, son los cónyuges quienes al celebrarlo eligen el régimen bajo el que desean contraer matrimonio, o en caso pueden modificarlo durante la vigencia del mismo, sin embargo, en el concubinato al ser una institución de hecho no puede generar consecuencias jurídicas complejas que las partes no manifestaron querer.

j) Refiere que el legislador en el matrimonio aplica el régimen patrimonial de comunidad de bienes como una consecuencia ante el silencio de los cónyuges, sin embargo, ello no puede ocurrir de la misma manera en el concubinato, ya que no es una consecuencia supletoria ante la falta de un convenio entre los concubinos sino que se trata de una consecuencia inmediata, sin que la ley ofrezca la oportunidad a los concubinos de poder pactar lo que ellos consideren más conveniente, convirtiéndola en una medida que no resulta idónea para proteger el derecho a la familia, ya que no salvaguarda el derecho de sus miembros.

k) Por otra parte, se duele de que el Tribunal Colegiado desestimara sus conceptos de violación referentes al ilegal emplazamiento, ya que en su opinión dicha violación procesal sí afectó su defensa, por lo que estima necesario repetir el procedimiento hasta el emplazamiento.

l) Argumenta que no se cumplieron los supuestos para la actualización del concubinato, para lo cual ofreció pruebas y no fueron valoradas por la Sala responsable ni por el tribunal de amparo. De la misma manera, se inconforma con la valoración otorgada a la prueba testimonial que se desahogó en el juicio.

m) Finalmente, se duele de que el Tribunal Colegiado estimara fundado pero inoperante su agravio relativo a que la Sala responsable no tomó en cuenta diversa documental ofrecida para acreditar que algunos pagos recibidos fueron producto de trabajos generados antes del inicio del concubinato, por lo que no debieron tomarse en cuenta para la disolución del concubinato, y a efecto de



demostrar su dicho hace alusión a los movimientos efectuados en su cuenta bancaria.

B. Procedencia en el caso concreto

39. A partir de la anterior síntesis argumentativa, corresponde formular el siguiente cuestionamiento:

¿Se actualizan los requisitos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, previstos en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, fracción II, de la Ley de Amparo?

40. Como se anticipó, la respuesta a esta interrogante es afirmativa, atento a lo siguiente:

41. Para poner de manifiesto el anterior aserto, es necesario acudir al texto de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ y 81, fracción II, de la Ley de Amparo,⁵ en los que se establece que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre

⁴ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno."

⁵ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras."



la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

42. A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente, es necesario que se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo.

b) Que el problema de constitucionalidad señalado en el inciso anterior, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

43. Al respecto, habiéndose cumplido el requisito de constitucionalidad, se debe actualizar el diverso de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

44. Esto es, serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan *ambas* características. De ahí que basta que en algún caso no esté satisfecha cualquiera de esas condiciones, o ambas, para que el recurso sea improceden-



te. Por tanto, la ausencia de cualquiera de esas propiedades es razón *suficiente* para desechar el recurso por improcedente.

45. En el caso concreto, esta Primera Sala considera que se satisface el primero de los requisitos de procedencia del recurso de revisión, a saber la existencia de un tema propiamente de constitucionalidad, en tanto, en el caso, la parte quejosa, en su demanda de amparo planteó la inconstitucionalidad del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, en su porción normativa "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina", por estimarlo contrario al libre desarrollo de la personalidad y a la autodeterminación. Por su parte, el Tribunal Colegiado declaró infundados los conceptos de violación en los que se planteó esta inconstitucionalidad. Argumentos que son combatidos por el recurrente en su escrito de agravios. Razón por la cual en el caso subsiste una problemática de constitucionalidad.

46. Igualmente, esta Suprema Corte estima que se satisface el segundo de los requisitos de procedencia, relativo a que la resolución del asunto revista un interés excepcional, ello en virtud de que de una búsqueda en el sistema de precedentes de este Alto Tribunal se advierte que esta Primera Sala no ha analizado la regularidad constitucional del artículo impugnado; situación la cual actualiza que el caso satisfaga un criterio de interés excepcional para que sea resuelto por esta Primera Sala.

47. Satisfechos los requisitos de procedencia del recurso de revisión en el presente caso, esta Primera Sala emprende el estudio de fondo del presente asunto.

V. ESTUDIO DE FONDO

48. El recurrente reclamó desde su demanda de amparo la inconstitucionalidad del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, en su porción normativa "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial entre el concubinario y la concubina", al considerar que dicho precepto impone a los concubinos determinadas consecuencias jurídicas o patrimoniales sobre las cuales no tuvieron oportunidad de manifestar su voluntad o consentimiento,



vulnerando su derecho al libre desarrollo de la personalidad y de autodeterminación, además de que dicho precepto desconoce los rasgos distintivos que caracterizan al concubinato como una unión de hecho.

49. El órgano colegiado desestimó dicho agravio al señalar, esencialmente, que desconocer la constitucionalidad del precepto impugnado resultaría en perjuicio de la tercera interesada, impidiendo la satisfacción de su derecho a una repartición proporcional y equitativa de un patrimonio conformado por el esfuerzo y trabajo común, con base en un argumento circular basado en una condición de estado civil, consistente en la falta de previsión de un régimen patrimonial para el concubinato.

50. En contra de lo anterior, el recurrente expone que la interpretación del órgano colegiado es incorrecta porque la porción normativa impugnada anula por completo el libre desarrollo a la personalidad de los concubinos y, dentro de éste, su autonomía de la voluntad, pues les prohíbe e impide decidir libremente qué régimen patrimonial desean para su relación o si, incluso, quieren establecer alguno.

51. Establecido lo anterior, se observa que el análisis que esta Primera Sala debe efectuar sobre el artículo impugnado debe ser a la luz del derecho al libre desarrollo a la personalidad y, dentro de éste, a su derecho de libre autodeterminación.

52. Por ello, la pregunta que esta Primera Sala debe responder es la siguiente: **¿El artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, en su porción normativa: "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina", resulta contraria al derecho al libre desarrollo de la personalidad y de autodeterminación de los concubinos?**

53. Para responder a dicha interrogante, esta Primera Sala hará el siguiente análisis: (i) El concubinato y sus consecuencias patrimoniales; (ii) El derecho al libre desarrollo de la personalidad; y (iii) análisis del caso concreto.

54. I) El concubinato y sus consecuencias patrimoniales



55. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en establecer que el concepto de familia contemplado en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe entenderse como una realidad social y un concepto dinámico que el legislador debe proteger.⁶ Dicha protección debe extenderse a todas las formas y manifestaciones de la familia que existan en la sociedad, lo que incluye a aquellas constituidas a través de uniones de hecho, como lo es el concubinato.⁷

56. Es así, que el legislador mexicano ha optado por regular a las parejas de hecho, reconociendo efectos jurídicos a una relación cuya formación no dependió de una declaración expresa y formal de la voluntad, pero que constituye una unión fáctica de dos personas que, en última instancia, forman una familia,⁸ siendo el legislador local el que goza de libertad de configuración para establecer cuáles deben ser los requisitos legales para que se reconozcan estas uniones de hecho, por lo que cada legislación civil o familiar de las entidades federativas pueden exigir determinados requisitos a las personas involucradas, como pueden ser haber alcanzado una determinada edad; que no exista una relación de parentesco entre ellos; que hayan compartido el mismo domicilio durante un tiempo determinado; la existencia de hijos comunes, etcétera.⁹

57. Sobre dicha regulación, esta Primera Sala estableció en la contradicción de tesis 148/2012¹⁰ que, si bien "tanto los cónyuges como los concubinos

⁶ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. VI/2015 (10a.), Décima Época, Tomo I, Libro 14, enero de 2015, página 749, registro digital: 2008255, de rubro y texto: "CONCUBINATO. SU RECONOCIMIENTO EN EL DERECHO MEXICANO SE DERIVA DEL MANDATO DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUES LO QUE SE PRETENDE ES RECONOCER Y PROTEGER A AQUELLAS FAMILIAS QUE NO SE CONFORMAN EN UN CONTEXTO MATRIMONIAL."

⁷ Ídem.

⁸ Amparo directo en revisión 230/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹ Ídem.

¹⁰ Resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de once de julio de dos mil doce por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente (ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



son parte de un grupo familiar esencialmente igual, en el que se proporcionan cariño, ayuda, lealtad y solidaridad",¹¹ existen distinciones entre el matrimonio y el concubinato cuyo efecto es que esta unión de hecho no tenga la misma regulación jurídica respecto de los derechos y obligaciones que surgen tanto del concubinato como del matrimonio civil.

58. Sobre esto último, si bien una de las razones por las que dos personas eligen como manifestación de familia el concubinato y no el matrimonio, lo puede ser la ausencia de regímenes patrimoniales que el matrimonio contempla, esta Primera Sala estableció en el amparo directo en revisión 3937/2020,¹² que es permisible, como medida positiva para cumplir con la obligación constitucional de proteger todos los tipos de familia, que el legislador estatal regule los efectos patrimoniales que surgen como consecuencia de haber conformado algún tipo de unión familiar.

59. Por ello, se estableció en dicho precedente, que tal como el legislador local puede disponer que los cónyuges tengan la posibilidad de elegir entre un régimen patrimonial de sociedad conyugal o separación de bienes y, en caso de que no se manifieste su voluntad aplicará algún régimen supletorio, también es posible que establezca dicha posibilidad o, en caso contrario, la aplicabilidad de un régimen supletorio salvo pacto en contrario, para el concubinato.

60. Así, se señaló que "es constitucionalmente permisible que el legislador estatal establezca *ex ante* un régimen que regule las consecuencias jurídicas del concubinato como una medida positiva en favor de la protección de la familia, siempre y cuando ésta no implique una distinción arbitraria o injustificada frente a otras formas de familia y no atente, de forma directa e indirecta, el interés superior del menor."¹³

¹¹ *Ibidem*, página 27.

¹² Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dos de febrero de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de las señoras y señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y, presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

¹³ *Ibidem*, párrafo 80.



61. Sin embargo, también se señaló en dicho precedente que, si bien es válido que el legislador establezca *ex ante* un régimen patrimonial en el concubinato, como medida positiva derivada del mandato constitucional de protección a la familia, esto no quiere decir que sea posible imponerle a dicha unión de hecho cualquier tipo de régimen patrimonial, en virtud de que en el concubinato la manifestación de la voluntad debe ser tratada de manera distinta.

62. Lo anterior porque, por un lado, al ser una unión de hecho, el concubinato no requiere una manifestación de voluntad expresa que siga determinadas formalidades exigidas por la ley, sino únicamente la actualización de determinados supuestos de hecho; y, por el otro, la ausencia de dicha voluntad puede suponer que aquellas personas que deciden conformar un concubinato desean prescindir de una determinada carga obligacional que caracteriza a otro tipo de uniones, como lo es el matrimonio.

63. Por ello, en el precedente citado, es decir, en el amparo directo en revisión 3937/2020, se señaló que tratándose del concubinato, "las medidas tomadas por el legislador con la finalidad de proteger a la familia pueden resultar en una interferencia excesiva o desproporcional al derecho al libre desarrollo de la personalidad, ya que se corre el riesgo de imponer a los concubinos determinadas consecuencias jurídicas o patrimoniales sobre las cuales no tuvieron oportunidad de manifestar su voluntad o consentimiento. Lo anterior, además, implicaría desconocer los rasgos distintivos que caracterizan al concubinato como una unión de hecho".¹⁴

64. ii) El libre desarrollo de la personalidad

65. Este Alto Tribunal reconoció en el amparo directo 6/2008¹⁵ que: "el individuo, sea quien sea, tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma, su proyecto de vida, y la manera en que logrará las metas y objetivos que, para él son relevantes".¹⁶

¹⁴ *Ibidem*, párrafo 82.

¹⁵ Resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de seis de enero de dos mil nueve.

¹⁶ *Ibidem*, página 85.



66. Así, en dicho precedente se explicó que el derecho al libre desarrollo de la personalidad permite "la consecución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo",¹⁷ de tal manera que supone "el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera".¹⁸

67. Lo sostenido en esta sentencia dio origen a la tesis aislada P. LXVI/2009, de rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE."¹⁹

68. Es decir, el libre desarrollo a la personalidad se traduce en que toda persona, sea quien sea, tiene derecho a elegir de forma libre y autónoma su proyecto de vida, es decir, la manera en la que logrará las metas y objetivos que para ella son relevantes. Por tanto, el desarrollo de la personalidad implica la libertad de autodeterminación, y debe entenderse como la realización del proyecto de vida que toda persona, como ente autónomo, ha delineado para sí. En ese sentido, el Estado reconoce la facultad de todo individuo a ser como quiere ser sin coacción, impedimentos o controles injustificados por parte del propio Estado o de otras personas. Es decir, es la propia persona la que decide el sentido de su propia existencia de acuerdo a sus valores, ideas y expectativas.²⁰

¹⁷ *Ibidem*, página 86.

¹⁸ *Ibidem*, página 86.

¹⁹ P. LXVI/2009, Tesis aislada, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7. Número de registro digital: 165822.

²⁰ Dichos criterios se ven reflejados en las siguientes tesis aisladas:

Cfr. Semanario Judicial de la Federación, tesis P. LXV/2009, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 8, registro digital: 165813, de rubro y texto: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada



69. Así, este derecho encuentra sustento en la dignidad humana y reconoce el libre albedrío de las personas, tutela una esfera vital del individuo, en tanto que por razón de este derecho se reconoce su capacidad de actuar y decidir.

70. De esta forma, en el amparo directo en revisión 6333/2017,²¹ esta Primera Sala señaló que, si el derecho al libre desarrollo de la personalidad, radica en reconocer la autonomía de las personas en la toma de ciertas decisiones y desarrollo de conductas sin interferencias del Estado o de terceros, entonces es evidente que ese derecho da cobertura a una gran variedad de acciones y decisiones conectadas directamente con el ejercicio de la autonomía individual. Por ello, la decisión de formar o no una familia y el tipo de familia que se desea tener encuentra cobertura en el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad."

Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis P. LXVII/2009, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7, registro digital: 165822, de rubro y texto: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE. De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente."

²¹ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cuatro de julio de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



71. Lo anterior, pues en ejercicio del derecho a la libre autodeterminación, cada individuo está en posibilidad de decidir si quiere o no formar una familia, y además, precisamente por el goce de ese derecho, nada lo obliga a formar un determinado tipo de familia; sin embargo, la familia que elija, en términos de lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional, en relación con lo dispuesto en los numerales 17, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debe ser protegida tanto en su organización, como en su desarrollo.

72. Así, la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad debe ser protegida por el Estado y la propia sociedad, por tal motivo las leyes deben proteger su organización y desarrollo, no limitándose a un solo tipo de familia, sino teniendo en cuenta que en un Estado democrático de derecho como es el nuestro, el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, existiendo la necesidad de proteger a la familia en todas sus formas y manifestaciones.

73. Por ello, el Estado tiene la obligación de proteger todos los tipos de familia que existen en la sociedad sin importar la manera en que ésta se haya originado o se encuentre conformada, pues lo que se protege constitucional y convencionalmente es a la familia como realidad social.

74. Asimismo, esta Primera Sala ha dicho que, en ejercicio del derecho a la libre autodeterminación, una persona puede elegir formar una familia a través de la institución del matrimonio o por medio de un concubinato, por lo que existen ciertos derechos que se reconocen a las personas que viven en concubinato en igualdad de circunstancias que a quienes optan por el matrimonio, como lo son los alimentos, la pensión por viudez o concubinato, el reconocimiento de paternidad, heredar y el derecho a una pensión compensatoria.

75. Y si bien comparten esos derechos, existen diferencias esenciales entre ambas figuras, pues mientras el matrimonio es una institución a la que se accede a través de la celebración de un acto jurídico solemne que para su validez debe ser sancionada por el Estado; el concubinato es una institución que surge de hecho por la unión de dos personas que voluntariamente deciden tener una vida en común y cuya unión fáctica –una vez cumplidos ciertos requisitos como no estar casados entre ellos o con otras personas, acreditar haber cohabitado por



cierto tiempo (dependiendo de cada legislación) y/o tener hijos en común—tiene ciertas consecuencias jurídicas, en aras de proteger a los concubinos, durante y en su terminación, y a su familia.

76. Así entonces, aunque el concubinato y el matrimonio son figuras con muchas similitudes y a las cuales nuestro sistema jurídico reconoce como fundadores de una familia, el primero por una unión de hecho y el segundo por un acto jurídico que debe ser sancionado por el Estado; es importante destacar que entre dichas instituciones existen diferencias que son fundamentales, como lo es que en el matrimonio por regla general los cónyuges están obligados a elegir el régimen patrimonial bajo el cual se van a unir.

77. En el amparo directo en revisión 6333/2017,²² esta Primera Sala señaló que la elección de uno de los regímenes patrimoniales, necesariamente genera una serie de derechos y obligaciones, que distinguen al matrimonio del concubinato, pues en éste, por regla general no existe un régimen patrimonial, siendo ésta una de las razones principales por las que se opta por el concubinato y no por el matrimonio, pues aunque en ambas instituciones se generan derechos y obligaciones similares como lo es el derecho de alimentos, ello no significa que en ambas instituciones surjan exactamente los mismos derechos y obligaciones, especialmente en cuanto al régimen patrimonial, ya que ello implicaría desnaturalizar la institución del concubinato, que aunque es semejante, no es igual al matrimonio.

78. Así, en el citado precedente se estableció que, aunque el matrimonio se caracteriza por tener un régimen patrimonial, que por regla general puede ser separación de bienes o sociedad conyugal, lo cierto es que como parte del respeto al derecho a la libre autodeterminación, son los cónyuges quienes al momento de celebrar el matrimonio eligen el régimen bajo el que desean contraer matrimonio, e incluso pueden cambiarlo durante él o matizarlo a través de capitulaciones matrimoniales; sin embargo, como ya se indicó, el concubinato es una institución que por regla general se caracteriza por no tener un régimen patrimonial, ya que se trata de una unión de hecho.

²² Ibid.,



79. Situación que de suyo, "no resulta contraria al orden constitucional, pues si bien el artículo 4o. constitucional ordena proteger el orden y desarrollo de la familia, dicho precepto no exige una solución única que equipare las consecuencias económicas del matrimonio con el concubinato, lo que además resulta lógico, pues no se debe perder de vista que el concubinato, por su propia naturaleza es una relación de hecho, y que por ende, no puede generar consecuencias jurídicas complejas que las partes no manifestaron querer."²³

80. Así, la decisión de asumir un régimen patrimonial en el matrimonio es voluntaria y se encuentra intrínsecamente relacionada con ese tipo de unión, lo que no puede extenderse al concubinato, pues no se puede imponer una serie de cargas que los concubinos no quisieron atribuirse.

81. En relación con lo anterior, es decir, con la falta de previsión de un régimen patrimonial específico para los concubinos, esta Primera Sala resolvió en el amparo directo en revisión 597/2014²⁴ si dicha situación constituía un tratamiento diferenciado frente al matrimonio, al ser grupos familiares considerados esencialmente iguales. Al respecto, se determinó que la omisión, por parte del legislador, de prever un régimen patrimonial específico para el concubinato encuentra una justificación constitucionalmente válida en la autonomía y libre elección individual de los planes de vida de cada uno de los miembros que integran la pareja de hecho y, concretamente, en lo que la jurisprudencia de esta Suprema Corte ha definido como libre desarrollo de la personalidad.

82. La conclusión anterior se sustentó en que una de las razones por las cuales una persona soltera opta por establecer una unión como el concubinato puede ser el hecho de que no se crea una relación de estado ni todo el entramado jurídico de obligaciones y deberes que conlleva el matrimonio, en particular, sus eventuales consecuencias patrimoniales. Mientras que el matrimonio exige una serie de formalidades legales y da lugar a un catálogo de obligaciones

²³ Amparo directo en revisión 6333/2017, página 38.

²⁴ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de día diecinueve de noviembre de dos mil catorce por unanimidad de votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



que los cónyuges aceptan libremente, el concubinato encuentra su origen en la vida en común de sus miembros sin que exista una manifestación expresa de la voluntad. Es debido al respeto a esa voluntad no exteriorizada, como una manifestación acotada del derecho al libre desarrollo de la personalidad, por la cual el legislador se ha abstenido de establecer presuntivamente un régimen patrimonial específico para los concubinos.

83. Asimismo, en dicho precedente se señaló que tal decisión es acorde con las características del concubinato entendido como unión de hecho en la que se protege la voluntad de las parejas que hayan optado libremente por no tener una unión formal como el matrimonio. Pensar lo contrario podría implicar la posibilidad de que la propia voluntad de la pareja se viera limitada por una imposición legal que elimine una opción legítima para formar una vida en común.

84. En relación con lo anterior, en el amparo directo en revisión 3937/2020,²⁵ esta Primera Sala precisó que la relación entre el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que implica la libertad de autodeterminación, el concubinato y las posibles consecuencias patrimoniales que podrían derivarse de éste, es-triba en lo siguiente:

1) Toda persona soltera tiene el derecho a decidir libremente si conforma algún tipo de unión con otra de acuerdo con sus propios intereses, inquietudes y necesidades. Esta unión puede ser jurídica o de hecho.

2) El concubinato es una unión de hecho que no requiere de una manifestación de la voluntad expresa y formal para su constitución. Una consecuencia de esto es que los concubinos deciden prescindir de ciertas obligaciones que necesariamente se derivan de uniones formales, tales como el matrimonio, y sobre las cuales los cónyuges otorgan su consentimiento expreso.

3) Aquellas obligaciones de las cuales los concubinos deciden prescindir pueden implicar determinadas consecuencias patrimoniales cuyo efecto sería

²⁵ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dos de febrero de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de las señoras y señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y, presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



que la terminación de la unión de hecho fuera más gravosa que como empezó.

4) Por tanto –de acuerdo con los precedentes de esta Primera Sala– ante la omisión del legislador de determinar un régimen patrimonial para el concubinato, no es posible presumir que le resulta aplicable a éste un régimen que los concubinos no decidieron o no estuvieron en posibilidad de decidir desde un inicio.

85. Ahora bien, esta Primera Sala también se ha pronunciado no sólo sobre si la ausencia de regímenes patrimoniales en el concubinato es violatoria o no a los derechos de igualdad y no discriminación de los concubinos, concluyendo que no lo es, sino también sobre si la determinación de dichas consecuencias de manera previa en la ley también supone una invasión al derecho del libre desarrollo de la personalidad, al no permitir a los concubinos decidir la manera en que se liquidarán los bienes aportados al concubinato de acuerdo a sus necesidades e intereses.

86. En el amparo directo en revisión 6333/2017,²⁶ esta Primera Sala analizó la constitucionalidad del artículo 273 del Código Civil para el Estado de Querétaro, el cual dispone que los bienes adquiridos durante el concubinato, se registrarán por las reglas relativas a la comunidad de bienes.

87. En dicho precedente, se señaló que, si bien el legislador buscó con dicha norma proteger a las personas que se unen en concubinato, a fin de que éstas no queden desprotegidas económicamente, por lo que dicha norma tiene un fin constitucional que implícitamente busca proteger a los integrantes de la familia que surge del concubinato; se consideró que dicha medida no resulta ni razonable, ni proporcional con dicho fin constitucional.

²⁶ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cuatro de julio de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



88. Lo anterior se determinó así, en virtud de que, si la intención del legislador era implementar un régimen patrimonial en el concubinato a fin de proteger económicamente a las personas, que a través de esa institución forman uniones de hecho que dan origen a una familia, en todo caso, **debió darles la opción de elegir qué tipo de régimen patrimonial querían, estableciendo una serie de opciones a fin de que en su caso pudieran elegir cuál es la que más se ajusta a su proyecto de vida, pues al no darles la posibilidad, se vuelve desproporcional la medida, ya que limita de manera innecesaria el derecho a la libre autodeterminación de las personas.**

89. Ello, pues si el legislador decide regular la situación patrimonial del concubinato, **debe dar a los concubinos la posibilidad de elegir el tipo de régimen patrimonial que desean tener**, incluyendo necesariamente la separación de bienes, por ser la que más se ajusta a la naturaleza del concubinato que es una relación de hecho, de tal suerte que sólo se pueda considerar un régimen distinto, cuando exista plena manifestación al respecto por parte de los concubinos.

90. De igual manera, en el amparo directo en revisión 3937/2020,²⁷ cuyo criterio es vinculante, esta Primera Sala analizó nuevamente la constitucionalidad del artículo 273 del Código Civil del Estado de Querétaro, considerando que dicho numeral resultaba inconstitucional.

91. En ese asunto se consideró que el legislador, al determinar que los bienes adquiridos durante el matrimonio se regirían bajo las reglas de la comunidad de bienes, equiparó la falta de expresión de voluntad para decidir el régimen patrimonial aplicable al matrimonio, o la falta de las formalidades debidas que requiere la ley para la celebración de éste, como una situación análoga al concubinato. Es decir, para el legislador la falta de expresión por parte de los cónyuges sobre si el matrimonio se regirá por la sociedad conyugal o la separación de bienes, así como la falta de formalidades exigidas para la con-

²⁷ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dos de febrero de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de las Señoras y Señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y, presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



formación, es un supuesto equiparable a la falta de formalidades que caracteriza a una unión de hecho como el concubinato y, en consecuencia, ambas situaciones deben producir las mismas consecuencias patrimoniales.

92. Sin embargo, esta Primera Sala señaló que dicha equiparación es una falsa equivalencia por dos razones. En primer lugar, porque no se trata de los mismos supuestos de hecho, pues para el matrimonio la aplicación del régimen patrimonial de la comunidad de bienes es una consecuencia que deviene de manera supletoria ante el silencio de los cónyuges o la falta de formalidades para el perfeccionamiento de dicho acto jurídico. En cambio, se explicó que de la lectura del artículo 273, tercer párrafo, del Código Civil del Estado de Querétaro se advierte que la aplicación del régimen de comunidad de bienes no es una consecuencia supletoria ante la falta de un convenio entre los concubinos, **sino que más bien se trata de una consecuencia inmediata.**

93. En segundo lugar, porque la imposición del régimen de comunidad de bienes como consecuencia patrimonial inmediata del concubinato trastoca las características que definen a esta unión de hecho. Ello, pues una de las razones por las cuales dos personas deciden conformar un concubinato es para evitar, conforme a un plan de vida propio, la carga de obligaciones que suponen otros tipos de unión como el matrimonio. El modo en que se pueden evitar dichas consecuencias, es mediante una unión que no requiere una expresión de voluntad formal que produce determinadas consecuencias jurídicas.

94. En ese sentido, esta Primera Sala determinó que es debido a esa ausencia de expresión de la voluntad mediante la cual los concubinos deciden someterse a determinadas consecuencias jurídicas, y la cual se entiende como una expresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad, que no existe una justificación para determinar de manera presuntiva la aplicabilidad de un régimen patrimonial propio del matrimonio o, incluso, si no existen pruebas suficientes de la existencia implícita o explícita de una conjunción de esfuerzos entre los concubinos para un fin preponderantemente económico, la aplicabilidad de las reglas de la sociedad civil para la liquidación de los bienes. Pues bien, es en ese mismo sentido que la aplicación inmediata del régimen de comunidad de bienes en el concubinato no encuentra una justificación constitucional.



95. Así, se concluyó que la aplicación inmediata de la comunidad de bienes como una consecuencia patrimonial del concubinato implica obligar a los concubinos –quienes no manifestaron su voluntad para ello al conformar una unión de hecho– a consolidar sus respectivas masas patrimoniales en una sola y, a cambio, detentar sólo una parte alícuota. Por tanto, se estableció que la posibilidad de conformar una unión de hecho libre de determinadas cargas patrimoniales previstas por la ley y que puedan ser decididas por los concubinos conforme a sus propios planes de vida se vuelve inexistente.

96. Esto, pues prever la comunidad de bienes como una consecuencia inmediata de la formación de un concubinato, sin que la ley ofrezca la oportunidad a los concubinos de poder pactar lo que ellos consideren más conveniente y menos gravoso, resulta una medida desproporcionalmente invasiva, que limita de manera innecesaria el derecho a la libre autodeterminación y, consecuentemente, trastoca el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

97. En virtud de lo anterior, es que en dicho precedente se determinó que el artículo impugnado vulneraba al libre desarrollo de la personalidad, que implica el derecho a la libre determinación de los concubinos, al determinar la asignación del régimen de comunidad de bienes como una consecuencia inmediata a la formación del concubinato, sin prever la posibilidad de un convenio o contrato, pasando por alto la voluntad de los concubinos e imponiendo determinadas cargas obligacionales sobre las cuales los concubinos no manifestaron su voluntad. Lo anterior, además de que la medida tiene como consecuencia la imposibilidad de que el concubinato sea una unión de hecho que represente una alternativa para que las personas puedan conformar una familia sin necesidad de someterse a determinadas consecuencias jurídicas, tales como patrimoniales, previstas en otras figuras como el matrimonio.

98. iii) Análisis del caso concreto

99. Los recurrentes aducen, esencialmente, que el artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, en su porción normativa: "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y



la concubina", vulnera su libre desarrollo de la personalidad y la figura misma del concubinato, al determinar el régimen patrimonial que debe regir dicha unión de hecho.

100. El artículo impugnado es del tenor siguiente:

"Artículo 193. Cómo se rigen

"La sociedad conyugal se rige por las disposiciones de esta sección y, en lo no previsto en ella, por las reglas relativas a la sociedad civil. **Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina.**" [énfasis añadido]

101. Del artículo transcrito se advierte que el contenido patrimonial existente en el concubinato se regirá por las disposiciones de la sociedad conyugal, bajo la cual se forma y administra un patrimonio común, diferente del patrimonio propio de cada uno de los concubinos. Esto último conforme al artículo 189 del mismo ordenamiento civil.²⁸

102. Es decir, el legislador tabasqueño de manera semejante a lo que acontece en el matrimonio, establece un régimen patrimonial para el concubinato, al señalar que las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina se regirán por las reglas relativas a la sociedad conyugal y, en lo no previsto, por las relativas a la sociedad civil.

103. Así, para llevar a cabo el análisis de constitucionalidad, es necesario atender a lo establecido por esta Primera Sala en la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."²⁹

²⁸ "Artículo 189. En qué consiste

"El régimen de sociedad conyugal consiste en la formación y administración de un patrimonio común, diferente del patrimonio propio de cada uno de los consortes."

²⁹ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915.



104. Por lo que hace al primer paso, se deben desentrañar los fines que persigue el legislador con el establecimiento del régimen patrimonial de sociedad conyugal, tratándose del concubinato, y así conocer si éste es válido constitucionalmente. Para ello es necesario remitirse a la exposición de motivos que dio origen al artículo impugnado.

105. Al expedir el código en que se contiene el artículo impugnado, el cual entró en vigor en abril de mil novecientos noventa y siete, el legislador no expuso las razones por las que consideró que en el concubinato se debía establecer un régimen patrimonial, pues en dicha exposición sólo se indica lo siguiente:

"Es indudable que los cambios que se dan en nuestra sociedad, deben reflejarse en el marco jurídico que la rige. Los códigos sustantivos y adjetivos del Estado Libre y Soberano de Tabasco establecen derechos y obligaciones de los tabasqueños, por lo que es menester incorporar los recientes avances que se han dado en el ámbito científico y los cambios en materia económica y social con el fin de adecuarlos a la esfera jurídica, coadyuvando en este sentido para que la impartición de justicia sea pronta, expedita y eficaz.

"El legislador tabasqueño atento a las grandes transformaciones que se dan en el ámbito internacional, nacional y estatal, ha considerado pertinente introducir aquéllas al Código Civil con el propósito de establecer las bases pertinentes que ayuden a procurar una sana convivencia social. Esta es la gran preocupación del constituyente permanente.

"Las modificaciones generales que se proponen, entre otras, son las siguientes:

"I. En la parte correspondiente a las disposiciones preliminares se redefine el tema relativo al derecho conflictual, que permitirá a los juzgadores resolver los conflictos legales que pudieran suscitarse con la aplicación de las normas jurídicas en las que hubiera puntos de contacto con ordenamientos de otros sistemas jurídicos por las personas, las cosas, negocios jurídicos o las consecuencias de los distintos actos realizados por extranjeros con nacionales, o que pudieran tener efectos en el territorio tabasqueño.



"II. En el Libro Primero se incorporan las consecuencias jurídicas de los adelantos de carácter científico en cuanto a la reproducción humana artificial, misma que se relaciona con las materias de filiación y sucesiones. Las figuras de 'madre gestante sustituta', 'contratante' y otras, previenen una serie de conflictos que pudieran presentarse en caso de inseminación artificial de ciudadanas tabasqueñas y, principalmente, de naturales de esa entidad que podrían complicar la aplicación del derecho con la inminente presencia de métodos científicos de procreación. Aquí hemos ampliado la figura y las consecuencias relativas a la concubina y al concubinario, así como a los hijos de aquéllos.

"III. En cuanto al Libro correspondiente a los 'Bienes y los derechos reales', se reduce el capítulo correspondiente a la caza y a los tesoros perdidos, dejando en forma más sintetizada su normatividad, añadiéndose aquí la parte relativa al Registro Público.

"IV. Por lo Que se refiere al 'Libro de las Obligaciones', se revisa la teoría del negocio jurídico, jerarquizando las fuentes de las obligaciones. En el Libro Quinto, en su segunda parte, se adecuan las diversas figuras de los contratos, a los que se adicionan con nuevas definiciones, para hacer más accesible la materia en lo referente a su interpretación y aplicación como serían las materias de arrendamiento y el contrato de mutuo con interés; se contemplan nuevas figuras jurídicas como los contratos de aparcería piscícola e industrial, y el contrato de compramisio.

"En general, se ha procedido a hacer una revisión minuciosa de cada uno de los capítulos del anteproyecto del Código, ponderando su ubicación en el marco general de la materia para proceder a su reubicación, como sería el tratamiento primero de los bienes muebles después de los inmuebles.

"Si bien los cambios que se proponen están encaminados a hacer de la legislación civil una de las más actuales y modernas del país respetando las tradiciones de los diversos ordenamientos que han sido plasmados dentro de nuestra cultura jurídica, pretendemos que sea lo suficientemente sólida para evitar lagunas y problemas con su aplicación e interpretación que el día de mañana afectaría a la misma sociedad tabasqueña."



106. Como se advierte de lo anterior, no existe razón expresa alguna del legislador para determinar que el régimen patrimonial del concubinato debe ser el relativo a la sociedad conyugal, únicamente pudiendo advertir que, con la emisión del Código de 1997, el legislador tabasqueño buscó evitar problemas que pudieran suscitarse dentro de la sociedad tabasqueña. Sin embargo, podemos asumir, tal como se hizo con el legislador queretano en el ya citado amparo directo en revisión 3937/2020, que el legislador equiparó la falta de expresión de voluntad para decidir el régimen patrimonial aplicable al matrimonio (artículo 180 del Código Civil para el Estado de Tabasco),³⁰ o la falta de las formalidades debidas que requiere la ley para la celebración de éste, como una situación análoga al concubinato. Es decir, para el legislador, la falta de expresión por parte de los cónyuges sobre si el matrimonio se regirá por la sociedad conyugal o la separación de bienes, así como la falta de formalidades exigidas para su conformación, es un supuesto equiparable a la falta de formalidades que caracteriza a una unión de hecho como el concubinato y, en consecuencia, ambas situaciones deben producir las mismas consecuencias patrimoniales.

107. Sin embargo, tal como lo señaló esta Primera Sala en el amparo directo en revisión previamente citado, dicha equiparación es una falsa equivalencia porque, por un lado, no se trata de los mismos supuestos de hecho, pues para el matrimonio la aplicación del régimen patrimonial de la sociedad conyugal es una consecuencia que deviene de manera supletoria ante el silencio de los cónyuges o la falta de formalidades para el perfeccionamiento de dicho acto jurídico; en cambio, de la lectura del artículo impugnado se advierte que la aplicación del régimen de sociedad conyugal no es una consecuencia supletoria ante la falta de un convenio entre los concubinos, sino que **se trata de una consecuencia inmediata.**

108. Por ello, dicha medida no resulta razonable ni proporcional con el fin constitucional que persigue, pues si la intención del legislador era implementar

³⁰ "Artículo 180. Régimen matrimonial

"Las personas que vayan a contraer matrimonio deben manifestar, tanto en el escrito a que se refiere el artículo 115, como en el acto de su celebración, si optan por el régimen de separación de bienes o por el de sociedad conyugal, en la inteligencia de que si omiten hacerlo, se les tendrá por casados bajo este último régimen."



un régimen patrimonial en el concubinato a fin de proteger económicamente a las personas que a través de esa institución forman uniones de hecho que dan origen a una familia, en todo caso, debió darles la opción de elegir qué tipo de régimen patrimonial querían, estableciendo una serie de opciones a fin de que en su caso pudieran elegir cuál es la que más se ajusta a su proyecto de vida, pues al no darles esa posibilidad, dicha medida limita de manera innecesaria el derecho a la libre autodeterminación, dentro del libre desarrollo de la personalidad.

109. Lo anterior, pues debemos recordar que dentro del concubinato, al ser una unión de hecho, se ha caracterizado por no tener un régimen patrimonial, lo que no impide que el legislador, en aras de proteger a la familia introduzca al concubinato consecuencias patrimoniales; sin embargo, a fin de que esa medida sea razonable y proporcional, esta Primera Sala ya ha establecido que no debe limitar innecesariamente el derecho a la libre autodeterminación de las personas, por lo que si decide regular las consecuencias patrimoniales, debe dar a los concubinos la posibilidad de elegir el tipo de régimen patrimonial que desean tener, incluyendo necesariamente la separación de bienes, por ser la que más se ajusta a la naturaleza del concubinato, que como ya se dijo, es una relación de hecho, de tal suerte que sólo se pueda considerar un régimen distinto, cuando exista plena manifestación al respecto por parte de los concubinos.

110. Por ello, si el artículo impugnado, sin ninguna posibilidad de elección establece que las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubino y la concubina se registrarán por las disposiciones relativas a la sociedad conyugal, es evidente que dicha determinación es contraria al derecho a la libre autodeterminación y libre desarrollo de la personalidad.

111. De igual manera, además de vulnerar el libre desarrollo a la personalidad y de autodeterminación de los concubinos, la imposición del régimen de sociedad conyugal como consecuencia patrimonial inmediata del concubinato trastoca la propia naturaleza jurídica del concubinato. Ello, pues una de las razones por las cuales dos personas deciden conformar un concubinato es para evitar, conforme a un plan de vida propio, la carga de obligaciones que suponen otros tipos de unión como el matrimonio, siendo que la manera en la que se



pueden evitar dichas cargas es mediante una unión de hecho que no requiera de una expresión de voluntad formal y expresa que produzca determinadas consecuencias jurídicas.

112. Es por eso que esta Primera Sala ha determinado que debido a esa ausencia de expresión de la voluntad, mediante la cual los concubinos deciden someterse a determinadas consecuencias jurídicas, y la cual se entiende como una expresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad, que no existe una justificación para determinar de manera presuntiva la aplicabilidad de un régimen patrimonial propio del matrimonio o, incluso, si no existen pruebas suficientes de la existencia implícita o explícita de una conjunción de esfuerzos entre los concubinos para un fin preponderantemente económico, la aplicabilidad de las reglas de la sociedad conyugal y sociedad civil para la liquidación de bienes. Pues es en ese mismo sentido que la aplicación inmediata del régimen de sociedad conyugal en el concubinato no encuentra una justificación constitucional.

113. Por tanto, la posibilidad de conformar una unión de hecho libre de determinadas cargas patrimoniales previstas por la ley y que puedan ser decididas por los concubinos conforme a sus propios planes de vida, se vuelve inexistente.

114. Por las razones anteriores, es que la medida no supera el primer paso del test de proporcionalidad, pues se trata de una disposición que no resulta idónea para alcanzar alguno de los fines del derecho de protección a la familia, ya que no tiene como objeto la salvaguarda de los derechos de sus miembros. En consecuencia, debe estimarse que es una medida incompatible con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al vulnerar el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los concubinos.

115. Ahora bien, lo anterior no significa que no pueda considerarse que, en ciertas circunstancias los concubinos, al igual que los cónyuges, que se encuentren en situación de desventaja económica respecto de la otra parte, deba ser atendido por el sistema jurídico. No obstante, es fundamental destacar que la atención que en su caso se les daba dar, no se sustenta en un régimen patrimonial, sino de una medida compensatoria y/o del derecho de alimentos.



116. Por ello, resulta importante precisar que **el concubinato sí genera consecuencias patrimoniales**, ello en aras de la protección de la familia, pues aun cuando la imposición de un régimen patrimonial que de manera inmediata obligue a los concubinos a consolidar sus masas patrimoniales en una sola sin que tengan la oportunidad de convenir algún otro arreglo que les sea más beneficioso de acuerdo a sus necesidades, intereses y expectativas, sea inconstitucional; no quiere decir que los concubinos pueden disponer de su patrimonio sin restricción alguna o que nunca estén obligados por la ley a cumplir con ciertas obligaciones derivadas de su conformación familiar, como sería enunciativamente otorgar alimentos o cumplir con una compensación económica.

117. Para ello, el Código Civil para el Estado de Tabasco en los artículos 285³¹ y 298³² prevé la posibilidad de que los concubinos se puedan reclamar mutuamente alimentos, en los términos establecidos para el matrimonio. Éstas son medidas indispensables para el sostenimiento de la familia, las cuales, una vez cumplidas, no imponen mayores restricciones para la disposición del patrimonio.

³¹ "Artículo 285. Derecho del cónyuge a alimentos

"La mujer inocente que carezca de bienes y durante el matrimonio se haya dedicado a las labores del hogar o al cuidado de los hijos, o que esté imposibilitada para trabajar, tendrá derecho a alimentos.

"El marido inocente sólo tendrá derecho a alimentos cuando carezca de bienes y esté imposibilitado para trabajar.

"El excónyuge inocente tiene derecho, además, a que el culpable lo indemnice por los daños y perjuicios que el divorcio le haya causado. Los daños y perjuicios y la indemnización a que se refiere este artículo, se rigen por lo dispuesto en este Código para los hechos ilícitos.

"El derecho a los alimentos, en caso de divorcio necesario, se extingue cuando el acreedor contraiga nuevas nupcias o se una en concubinato.

"La terminación del concubinato permite a los concubinos reclamarse mutuamente alimentos, en los términos establecidos para el matrimonio, obligación alimentaria que se prolongará por un tiempo igual al que haya durado la relación, siempre que el acreedor no contraiga nupcias ni establezca un nuevo concubinato y viva honestamente. La vigencia del derecho para ejercer esta acción será de un año contado a partir del día siguiente a la disolución de la unión."

³² "Artículo 298. Deber de proporcionarlos

"Los cónyuges deben darse alimentos en los casos señalados en este Código. El concubinario y la concubina se deben mutuamente alimentos en los mismos casos y proporciones que los señalados para los cónyuges. El concubinario y la concubina tienen el derecho de preferencia que a los cónyuges concede el último párrafo del artículo 167 para el pago de alimentos."



118. De igual manera, si bien el Código Civil para el Estado de Tabasco no prevé expresamente la compensación económica como medida resarcitoria para el cónyuge o concubino que decidió dedicarse preponderantemente al cuidado del hogar y, en su caso, al cuidado de sus hijos, esta Primera Sala señaló en el amparo directo en revisión 7653/2019,³³ que el derecho de obtener una compensación económica no puede depender del reconocimiento expreso que haga cada legislación estatal.

119. Lo anterior, toda vez que conforme a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional y 17.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los órganos jurisdiccionales están obligados a interpretar de forma extensiva el reconocimiento y aplicación de los derechos humanos, entre ellos, el de igualdad sustantivo e igualdad entre los cónyuges. Es decir, esta Primera Sala consideró en dicho precedente que la ausencia de regulación expresa o específica sobre la compensación económica, a favor de uno de los cónyuges casado bajo el régimen de separación de bienes, que se haya dedicado al trabajo en el hogar y al cuidado de los hijos, no debe erigirse en impedimento para que el órgano jurisdiccional se pronuncie al respecto, no sólo porque el silencio de la ley no autoriza a dejar de resolver alguna controversia, sino porque, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas no podrá restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece y, asimismo, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los cuales se encuentra el de igualdad y no discriminación.

120. Por ello, en dicho precedente se estableció que la compensación económica tenía un origen constitucional y no necesariamente legislativo, por lo que la ausencia de su regulación expresa en los ordenamientos jurídicos no

³³ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente diez de noviembre de dos mil veintiuno, 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, quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).



eximía de su cumplimiento y observación por parte de los juzgadores. Así entonces, si bien el Código Civil para el Estado de Tabasco no regula dicha medida resarcitoria de manera expresa, debido al mandato constitucional de igualdad y no discriminación, así como de protección y garantía de los derechos humanos, no significa que no pueda ser solicitada y, en su caso, decretada.

121. Si bien en dicho precedente se hacía referencia a los cónyuges, dichas consideraciones son aplicables a los concubinos, en virtud de que esta Primera Sala ya ha señalado de manera reiterativa que el concepto de familia no puede ser interpretado desde un punto de vista restrictivo y centrado exclusivamente en familias formadas en un contexto matrimonial, sino que dicho concepto debe ser entendido desde una perspectiva más amplia debiéndose incluir en él las situaciones de convivencia ajenas al matrimonio que desarrollan los mismos fines que éste y que, por tanto, deben recibir los mismos niveles de protección, siendo que existen ciertas obligaciones que no surgen exclusivamente del vínculo matrimonial, sino del contexto familiar en cuanto a tal, como lo es la compensación económica.³⁴

122. Ello, pues la existencia de una relación de pareja continuada en el tiempo produce, al igual que en el matrimonio, un conjunto de intereses personales y patrimoniales que hacen indispensable la intervención del derecho frente a la disolución de la misma para evitar situaciones de desequilibrio o injusticia, por lo que es claro que las obligaciones alimentarias y resarcitorias que tienen por objeto suprimir estas situaciones no pueden ser consideradas como parte de aquellas que surgen exclusivamente de las relaciones de matrimonio.

123. Ello sin que la determinación de una compensación económica excluya la posibilidad de decretar, a su vez, una pensión alimenticia, pues son figuras jurídicas distintas. Mientras la pensión alimenticia deriva del principio de solidaridad familiar y es objeto de una obligación destinada a satisfacer las necesidades del acreedor, que se otorga en forma periódica, temporal o vitalicia, y

³⁴ Esto se ha establecido en diversos precedentes, dentro de los que se pueden mencionar la contradicción de tesis 163/2007-PS, el amparo directo en revisión 230/2014 y el amparo directo en revisión 3727/2018.



puede comprender todas las diversas prestaciones necesarias para la satisfacción de las necesidades del acreedor; la compensación económica está basada en la función social y familiar de la propiedad sobre los bienes de los cónyuges o concubinos, y su relación con las prestaciones económicas consistentes en el trabajo del hogar y el cuidado de los hijos, que persigue como finalidad componer el desequilibrio económico, suscitado en los patrimonios de ambos cónyuges o concubinos, con base en un criterio de justicia distributiva.³⁵

124. Lo anterior, tomando en cuenta que esta Primera Sala señaló en el amparo directo en revisión 1615/2022,³⁶ que en los procedimientos de naturaleza familiar en los que se demande una medida de naturaleza resarcitoria, asiste a la parte actora una presunción de haberse dedicado preponderantemente a las labores del hogar y, en consecuencia, la carga probatoria debe recaer en el demandado, quien deberá desacreditarla, demostrando, por ejemplo, que la actora se desempeñó en el mercado laboral convencional de manera consistente, que adquirió un patrimonio equiparable al del demandado, o alguna otra circunstancia que desacredite los extremos de la acción resarcitoria, cuestiones que deberá evaluar el juzgador atendiendo a las circunstancias especiales del caso, con especial atención a las implicaciones que el género de las partes tenga dentro de la distribución de las tareas domésticas.

125. De igual manera, lo considerado en la presente ejecutoria no quiere decir que no pueda existir una colaboración que se extienda al manejo, conservación y administración de los bienes. Si bien ya se estableció que el concubinato no puede regirse por el régimen de sociedad conyugal de manera inmediata

³⁵ 1a./J. 110/2009, Primera Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 212 con número de registro digital: 165037, de rubro: "DIVORCIO. PARA FIJAR EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 289 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL VIGENTE HASTA EL 3 DE OCTUBRE DE 2008, NO ES JURÍDICAMENTE VÁLIDO APLICAR EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD QUE RIGE EN MATERIA DE ALIMENTOS."

³⁶ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de noviembre de dos mil veintidós, por mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente). En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



y sin posibilidad alguna de elección, sí es factible que la liquidación se lleve a cabo de acuerdo con las reglas de la sociedad civil, siempre y cuando la adquisición de los bienes sea el producto del trabajo común y la colaboración.

126. En ese sentido, esta Primera Sala señaló en el amparo directo en revisión 4116/2015³⁷ y en el diverso 4219/2016,³⁸ que nada se opone a la formación de una sociedad civil de hecho entre los concubinatos cuando, de manera paralela al concubinato, se obligan mutuamente a combinar sus recursos o esfuerzos para la realización de un fin común de carácter preponderantemente económico y sin fines de especulación comercial, siendo que, de reunirse los requisitos de ley para su conformación (artículos 751 en adelante del Código Civil para el Estado de Tabasco), es posible reconocer la conformación de una sociedad civil de hecho dentro del concubinato, pero no como una consecuencia derivada de dicha unión de hecho. En ese sentido, corresponderá a cada Juez valorar el acervo probatorio a partir del cual se pueda demostrar la existencia de una sociedad civil de hecho dentro del concubinato, para lo cual el órgano jurisdiccional deberá impartir justicia a la luz de una perspectiva de género evitando actualizar situaciones de desequilibrio injustificadas, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO."³⁹

³⁷ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

³⁸ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticinco de abril de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta). En contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

³⁹ Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 836, Décima Época, registro digital: 2011430, que dice: "Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe



127. Ello, pues no reconocer la existencia de una sociedad civil de hecho cuando haya razones para ello sí implicaría sustraer a una persona del marco regulatorio de las sociedades previsto en la legislación tabasqueña únicamente en razón de su estado civil. Por tanto, dicha exclusión sería evidentemente discriminatoria y dejaría desprotegidos a aquellos que han optado no sólo por establecer un hogar con su pareja, sino que también se han asociado con ella en una actividad económica.

128. Finalmente, en cuanto al resto de los agravios del recurrente en los que se duele de que el Tribunal Colegiado desestimara sus conceptos de violación referentes al ilegal emplazamiento; en los que aduce que no se cumplieron los supuestos para la actualización del concubinato, para lo cual ofreció pruebas supervenientes y no fueron valoradas por la Sala responsable ni por el tribunal de amparo; devienen **inoperantes** debido a que tales planteamientos sólo implican cuestiones de mera legalidad que no son susceptibles de analizarse a través del recurso de revisión en amparo directo.

VI. DECISIÓN

129. En conclusión, al resultar fundados los agravios en materia de constitucionalidad, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y devolver los autos

tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género."



al órgano colegiado del conocimiento para que, conforme a lo dispuesto en la presente ejecutoria, analice nuevamente los conceptos de violación del quejoso, tomando en cuenta que la porción normativa del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, del tenor siguiente: "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina" es inconstitucional.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvase los autos al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

Notifíquese; conforme a derecho corresponda, devuélvase los autos al lugar de origen; y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra del emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho de formular voto particular.

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 dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. VI/2015 (10a.), 1a./J. 22/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.) y 1a./J. 41/2022 (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de enero de 2015 a las 9:00 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas al amparo directo 6/2008 y a la contradicción de tesis 148/2012 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1707 y Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 620, con números de registro digital: 22636 y 24321, respectivamente.

La ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 3937/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo III, mayo de 2022, página 2955, con número de registro digital: 30549.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en el amparo directo en revisión 6255/2022.

Al resolver el asunto al rubro citado, en sesión del día veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, la Primera Sala otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la autoridad responsable revoque la sentencia, y en su lugar emita otra, en la que considere la inconstitucionalidad de la porción



normativa del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco que señala: "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina". La materia del recurso de revisión en amparo directo se concentró en analizar la constitucionalidad del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, que prevé la aplicación de la sociedad conyugal como el régimen patrimonial en el concubinato.

Por mayoría de cuatro votos,¹ resolvimos que la medida prevista en el artículo referido resultaba inconstitucional. En el estudio, se desarrollaron las consideraciones de los precedentes amparos directos en revisión 6333/2017² y 3937/2020,³ en los que la Primera Sala consideró que la decisión de formar o no una familia y el tipo de familia que se desea tener encuentra cobertura en el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, como en los precedentes, la Sala estableció que el matrimonio y el concubinato, aunque son figuras con muchas similitudes, tiene diferencias fundamentales.

Entre estas diferencias, establecimos que el concubinato se distingue del matrimonio porque, por regla general, no existe un régimen patrimonial, lo que constituye una de las razones principales por las que se opta por este tipo de unión. Así, aunque en ambas instituciones se generan derechos y obligaciones similares, ello no significa que de ambas surjan exactamente los mismos derechos y obligaciones, ya que ello implicaría desconocer la voluntad de las partes de no unirse en matrimonio.

¹ En el amparo directo en revisión 6255/2022, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra del emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho de formular voto particular.

² Sentencia del 4 de julio de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta), quienes se reservan su derecho a formular voto de minoría.

³ Sentencia del 2 de febrero de 2022. Unanimidad de cinco votos de las señoras y señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y, presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



Razones de la concurrencia

Estoy de acuerdo con la resolución en tanto se ajusta a lo resuelto por esta Primera Sala en los amparos directos en revisión 6333/2017⁴ y 3937/2020⁵ en los que voté a favor. Sin embargo, en este asunto advierto una diferencia que en mi opinión justificaba precisiones adicionales.

En los dos asuntos previos se estudió el Código Civil de Querétaro, cuyas normas sí reconocían el derecho a la compensación económica en el matrimonio y se señaló que, por interpretación constitucional, la figura era también aplicable al régimen de concubinato. En este caso, en cambio, la legislación local de Tabasco no reconocía la figura compensatoria hasta la reforma recientemente publicada del 10 de mayo de 2023.

Bajo estas circunstancias, ante la inconstitucionalidad de la norma impugnada, podría dejarse en estado de indefensión a la parte actora cuya relación se rigió bajo un sistema que preveía la comunidad de bienes y no la compensación económica. Dado que la figura era inexistente en el ordenamiento local al momento del inicio de la controversia, resulta razonable que no fuera reclamada por la demandante en primera instancia.

Al respecto, la sentencia únicamente revoca la sentencia recurrida y devuelve los autos al órgano colegiado del conocimiento para que analice nuevamente los conceptos de violación del quejoso en atención a la inconstitucionalidad de la porción normativa. Considero que, en suplencia de la queja,⁶ debió añadirse una consideración en la que se especificara que subsiste la posibilidad de reclamar una compensación y/o la división de una sociedad civil

⁴ Sentencia del 4 de julio de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta), quienes se reservan su derecho a formular voto de minoría.

⁵ Sentencia del 2 de febrero de 2022. Unanimidad de cinco votos de las señoras y señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y, presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

⁶ Aplicable de acuerdo con lo resuelto en el amparo directo en revisión 4265/2020, fallado el 29 de septiembre de 2021, por mayoría de cuatro votos y, en el amparo directo en revisión 1615/2022, fallado el 30 de noviembre de 2022, por mayoría de tres votos.



de hecho en un juicio posterior,⁷ con base en la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

Por todo lo expuesto, aunque coincido con la concesión del amparo, mi voto debe leerse bajo las condiciones y argumentos expuestos en este documento.

Nota: La sentencia relativa al amparo directo en revisión 3937/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo III, mayo de 2022, página 2955, con número de registro digital: 30549.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 193 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE TABASCO, AL DETERMINAR DE MANERA ABSOLUTA QUE LAS REGLAS RELATIVAS A LA SOCIEDAD CONYUGAL SON APLICABLES AL CONCUBINATO, VULNERA EL DERECHO DE LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y A LA LIBRE AUTODETERMINACIÓN DE LOS CONCUBINOS.

Hechos: Una mujer demandó en la vía ordinaria civil la terminación de la relación de concubinato; la declaración de la división de la sociedad que formó, solicitando a su favor el 50 % (cincuenta por ciento) de los muebles e inmuebles que se adquirieron durante el concubinato; así como el pago de una pensión alimenticia provisional y en su momento definitiva. En primera instancia se consideró que existía una causa de improcedencia de la acción. Inconforme, la actora interpuso recurso de apelación, en el cual se revocó la sentencia y condenó al demandado al pago de las prestaciones reclamadas. En contra de esa resolución, la parte demandada promovió juicio de amparo directo en el que alegó la inconstitucionalidad del artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco, en su porción normativa:

⁷ En analogía a lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 5702/2014 o en la contradicción de tesis 530/2019.



"Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina". El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo; en contra de esta determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco en su porción normativa: "Lo anterior es aplicable a las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubinario y la concubina", al imponer de manera absoluta el régimen de sociedad conyugal al concubinato, vulnera los derechos de libre desarrollo de la personalidad y a la libre autodeterminación de los concubinos, así como atenta contra la naturaleza del concubinato.

Justificación: El artículo 193 del Código Civil para el Estado de Tabasco prevé que las reglas relativas a la sociedad conyugal son aplicables al concubinato; equiparó la falta de expresión de voluntad para decidir el régimen patrimonial aplicable al matrimonio o la falta de formalidades debidas que requiere la ley para la celebración de éste, como una situación análoga al concubinato. Esto es, para el legislador, la falta de expresión por parte de los cónyuges sobre si el matrimonio se registrará por la sociedad conyugal o por la separación de bienes, así como la falta de formalidades exigidas para su conformación, es un supuesto equiparable a la falta de formalidades que caracteriza a una unión de hecho como el concubinato y, por ello, ambas situaciones deben producir las mismas consecuencias patrimoniales. Sin embargo, dicha equiparación es una falsa equivalencia porque, por un lado, para el matrimonio la aplicación del régimen patrimonial de la sociedad conyugal es una consecuencia que deviene de manera supletoria ante el silencio de los cónyuges o la falta de formalidades para el perfeccionamiento de dicho acto jurídico; en cambio, de la lectura del artículo impugnado se advierte que la aplicación del régimen de sociedad conyugal ante la falta de un convenio entre los concubinos, se trata de una consecuencia inmediata. Por ello, dicha medida no resulta razonable ni proporcional con el fin constitucional que persigue, pues si la intención del legislador era implementar un régimen patrimonial en el concubinato a fin de proteger económicamente a las personas que a través de esa institución



forman uniones de hecho que dan origen a una familia, en todo caso, debió darles la opción de elegir qué tipo de régimen patrimonial querían, ajustándose a su proyecto de vida, pues al no darles esa posibilidad, dicha medida limita de manera innecesaria el derecho a la libre autodeterminación dentro del libre desarrollo de la personalidad; pues el concubinato, al ser una unión de hecho, se ha caracterizado por no tener un régimen patrimonial, lo que no impide que el legislador, en aras de proteger a la familia, introduzca al concubinato consecuencias patrimoniales, sin embargo, debe dar a los concubinos la posibilidad de elegir el tipo de régimen patrimonial que desean tener, incluyendo necesariamente la separación de bienes por ser la que más se ajusta a la naturaleza del concubinato. Por ello, si el artículo impugnado establece que las relaciones de contenido patrimonial existentes entre el concubino y la concubina se regirán por las disposiciones relativas a la sociedad conyugal, es evidente que dicha determinación es contraria al derecho a la libre autodeterminación y libre desarrollo de la personalidad. Además, de que trastoca la naturaleza jurídica del concubinato, pues una de las razones por las cuales dos personas deciden conformar un concubinato es para evitar, conforme a un plan de vida propio, la carga de obligaciones que suponen otros tipos de unión como el matrimonio, siendo que la manera en la que se pueden evitar dichas cargas es mediante una unión de hecho que no requiera de una expresión de voluntad formal y expresa que produzca determinadas consecuencias jurídicas.

1a./J. 110/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 6255/2022. 24 de mayo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 110/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DETECCIÓN ADMINISTRATIVA MIGRATORIA. PARA EVITAR QUE SEA ARBITRARIA, SU DURACIÓN DEBE SER MENOR A TREINTA Y SEIS HORAS Y LA IMPOSICIÓN DE LA MEDIDA DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE RAZONABILIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "QUINCE DÍAS HÁBILES" Y "SESENTA DÍAS HÁBILES", ES INCONSTITUCIONAL.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO. LAS PERSONAS MIGRANTES TIENEN DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA IRRENUNCIABLE COMO GARANTÍA DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. ES APLICABLE EN LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS POR PERSONAS MIGRANTES.

DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. FACTORES DE RIESGO GRAVE PARA LA SEGURIDAD NACIONAL, EL ORDEN PÚBLICO O DERECHOS Y LIBERTADES DE TERCERAS PERSONAS POR EL INGRESO ILÍCITO DE PERSONAS MIGRANTES EN TERRITORIO NACIONAL.

DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN.

DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 121, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERMANECERÁ PRESENTADO EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA".

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022. 15 DE MARZO DE 2023.
PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA
CARRANCÁ. SECRETARIO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Diversas personas migrantes fueron detenidas por las autoridades migratorias competentes para ello en aras de identificar su situación migratoria



en territorio nacional. En contra de esa detención, entre otros actos reclamados relacionados con ésta, las personas migrantes promovieron demanda de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo y, por otra, concederlo. Contra esa determinación, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos –señalado como autoridad responsable en la demanda de amparo indirecto– y la parte quejosa interpusieron, respectivamente, recurso de revisión; mismo que, por la naturaleza del objeto de su estudio, fue remitido por el Tribunal Colegiado del conocimiento a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que ahora es analizado en la presente ejecutoria.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	7
III.	LEGITIMACIÓN	El recurso fue presentado por parte legitimada.	8
IV.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	El recurso es procedente.	8
V.	ESTUDIO DE FONDO	Resumen de los conceptos de violación.	9
		Resumen de las consideraciones de la sentencia recurrida.	11
		Resumen de los agravios del presidente de la República.	13
		Resumen de los agravios de la parte quejosa.	15
		Reasunción de jurisdicción plena.	16
		Análisis de los agravios.	18
		- Del presidente de la República. Son infundados .	19
		- De la parte quejosa. Son parcialmente fundados .	34



Estudio de los conceptos de violación.	36
ESTUDIO DE LAS NORMAS RECLAMADAS	37
- Análisis de los artículos 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración.	39
- Análisis de los artículos 77 y 111 de la Ley de Migración.	56
- Estudio de los conceptos de violación sobre los artículos reclamados previos. Son parcialmente fundados .	63
ESTUDIO DE LOS ACTOS RECLAMADOS	65
- Análisis del concepto de violación planteado sobre el acto reclamado identificado en el inciso a). Es fundado .	66
- Análisis de los conceptos de violación planteados sobre los actos reclamados identificados en los incisos b), d), y e), a la luz del derecho humano al debido proceso. Son fundados .	66-83
(1) Las personas migrantes como grupo vulnerable frente al desconocimiento del derecho del Estado receptor.	67
(2) El derecho a una defensa adecuada como parte del estándar de protección del derecho humano al debido proceso.	70
(3) La irrenunciabilidad del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria.	78
(4) Análisis de los conceptos de violación planteados sobre los actos reclamados identificados en los incisos b), d), y e), a la luz del derecho humano al debido proceso . Son esencialmente fundados .	82



VI.	DECISIÓN	Efectos	85
		<p>Puntos resolutivos:</p> <p>PRIMERO.—Se modifica la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , ***** y ***** , en contra de los artículos 77, 100 y 121 de la Ley de Migración.</p> <p>TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , ***** y ***** , en contra de los artículos 97, 98, 99 y 111, en sus porciones normativas "quince días hábiles" y "sesenta días hábiles", de la Ley de Migración; y en contra de los actos reclamados que se precisan en la presente ejecutoria; para los efectos que se precisan en la misma.</p>	85

Ciudad de México. La Primera 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 el recurso de revisión 388/2022, interpuesto por ***** , ***** , ***** y el presidente de la República, en contra de la resolución que se dictó el diez de enero de dos mil veinte, terminada de engrosar el diecisiete de marzo siguiente, por el Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, en el expediente ***** .

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de revisión consiste en determinar si son constitucionales los artículos 77, 97, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del amparo en revisión ***** del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, ante el Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, *****, *****, ***** y ***** demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal por violación a los artículos 1o., 14, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señalando como autoridad responsable al titular y/o encargado de la estación migratoria en la propia Ciudad de Matamoros; de quien reclamaron los actos siguientes:

a) La detención, aseguramiento y/o alojamiento ilegal en la estación migratoria de Matamoros, Tamaulipas, de su persona por más de 36 horas.

b) La privación de su libertad personal fuera de procedimiento con fines de deportación y/o expulsión y su ejecución.

c) La ejecución de cualquier orden de deportación y/o expulsión que haya emitido en su contra, fuera de procedimiento, por afectar su esfera jurídica al incurrir en dicho supuesto.

d) La negativa de realizar los trámites migratorios de los quejosos tendientes a regularizar y obtener su legal estancia en México, en términos de los artículos 52, fracción V, inciso a); 132, fracción I; 133, fracciones III y IV; 136, y demás relativos de la Ley de Migración.

e) La negativa de recibir y tramitar su solicitud realizada con apego al artículo 102 de la Ley de Migración.



3. Más adelante, por escrito presentado el ocho de octubre del mismo año, los quejosos ***** , ***** y ***** ampliaron su demanda de amparo para señalar como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

1. Del **Congreso de la Unión**, la inconstitucionalidad de los artículos 16, fracción II; 17; 20, fracción VII; 97, primer párrafo; 98 y 99 de la Ley de Migración, en cuanto a su aprobación y expedición.

2. Del **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, la inconstitucionalidad de los mismos preceptos, en cuanto a su aprobación, promulgación y publicación.

3. Del **secretario de Gobernación**, la inconstitucionalidad de los mismos preceptos, en cuanto a su refrendo y firma.

4. Del **director del Diario Oficial de la Federación**, la publicación en ese órgano de difusión del decreto que estableció la creación de los preceptos señalados como inconstitucionales.

5. Del **titular del Instituto Nacional de Migración, de la delegada local del Instituto Nacional de Migración en Matamoros Tamaulipas, y del coordinador de la Unidad en Áreas de Servicios Migratorios**: (1) la orden de la privación de su libertad emitida por autoridad incompetente; (2) la falta de existencia de orden o mandamiento judicial que motivara la ilegal e inconstitucional ejecución de la privación de la libertad, orden de mandato para privar de su libertad al quejoso; (3) el confinamiento a una estación migratoria; (4) el aseguramiento, alojamiento y/o detención del quejoso por más de 36 horas; (5) el retorno asistido; (6) la aplicación de los artículos 16, fracción II; 17; 20, fracción VII; 97, primer párrafo, 98 y 99 de la Ley de Migración.

4. En auto de quince de octubre de dos mil diecinueve se tuvo a los quejosos ampliando su curso inicial de demanda de amparo, señalado como nuevas autoridades a las siguientes:



"Autoridades responsables:

"1. Congreso de la Unión.

"2. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

"3. Secretaria de Gobernación.

"4. Director del Diario Oficial de la Federación.

"5. Titular del Instituto Nacional de Migración.

"6. Delegada Local del Instituto Nacional de Migración; y,

"7. Coordinador de la Unidad de Servicios Migratorios."

5. Asimismo, como nuevos actos reclamados:

"a) La orden de la privación de la libertad.

"b) La falta de existencia de orden o mandamiento judicial que motive la privación de libertad.

"c) El confinamiento a una estancia migratoria.

"d) El aseguramiento, alojamiento y/o detención de los quejosos por más de treinta y seis horas.

"e) El retorno asistido; y,

"f) La aprobación, promulgación, expedición, refrendo, publicación y aplicación de los artículos **77, 97, párrafo primero, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración.**"

6. Seguidos los trámites correspondientes, el Juzgado de Distrito dictó sentencia terminada de engrosar el diecisiete de marzo de dos mil veinte al tenor de los resolutivos siguientes:



"**PRIMERO.** Se **sobresee** en el juicio por las razones que han quedado expresadas en los considerandos **tercero** (inexistencia de la autoridad Titular del Instituto Nacional de Migración de la Ciudad de México), **cuarto** (totalidad de actos reclamados por *****), **quinto** (actos consistentes en orden de deportación y/o expulsión reclamados al Titular de la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración de esta ciudad) y **séptimo** (actos combatidos a la Secretaría de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación) de la presente resolución.

"**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a ***** , ***** y ***** , en relación con **los artículos 77, 97, párrafo primero, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración** (no viola el derecho de igualdad y no discriminación) y el acto que hicieron consistir en la omisión de resolver el procedimiento migratorio respectivo, por las razones expuestas en los considerandos décimo y décimo primero de esta resolución.

"**TERCERO.** La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ***** , ***** y ***** , en relación con el artículo 111 de la Ley de Migración (detención no puede exceder de treinta y seis horas) y su primer acto de aplicación consistente en el aseguramiento, alojamiento y/o detención, por las razones y para los efectos precisados en los considerandos décimo segundo y décimo tercero de este fallo."

7. **Recurso de revisión.** Inconformes con esa resolución, la parte quejosa y el presidente de la República, por conducto de la directora de Amparos B, de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, interpusieron recursos de revisión –respectivamente– que fueron admitidos, por razón de turno, por la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, mediante acuerdo de dos de agosto de dos mil veintiuno, originándose la formación del toca *****.

8. Seguido el trámite procesal correspondiente, el Tribunal Colegiado de Circuito referido dictó resolución al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

"**PRIMERO.** Queda intocado el sobreseimiento que se refiere al punto resolutivo primero de la sentencia recurrida.



"**SEGUNDO.** Se reserva jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de los presentes recursos de revisión interpuestos respectivamente por la propia parte quejosa, así como por el Presidente de la República."

9. **Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de tres de agosto de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que en la materia de la revisión subsiste el problema de constitucionalidad de los artículos **77, 97, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración**, por lo que se surte la competencia del Alto Tribunal. En ese sentido, destacó que en relación con dicho problema de constitucionalidad se han radicado ante el Alto Tribunal los amparos en revisión 371/2022; 225/2022; 535/2021; 444/2021; 249/2021; 282/2019 y 275/2019.

10. Asimismo, con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 83, 86 y 91 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, y 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, legislación vigente tras el decreto de la 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, acordó –entre otras cuestiones procesales– dar trámite al presente asunto de acuerdo con el decreto de la reforma legal en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; que este Alto Tribunal asumiría su competencia originaria para conocer de los recursos de revisión; y, tener por admitidos los referidos recursos, con fundamento en los artículos 81, párrafo primero y 86, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11. Además, turnó el expediente para su estudio al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, y ordenó enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que su presidenta dictara el acuerdo de radicación respectivo.

12. Seguido en su trámite legal, la Ministra presidenta de la Primera Sala, con fundamento en los artículos 86, párrafo primero, del Reglamento Interior del



Alto Tribunal; 21, fracción II, inciso a) y 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determinó que esta Primera Sala se avocaba al conocimiento del asunto, y ordenó enviar los autos a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

13. En sesión de nueve de noviembre de dos mil veintidós, el presente asunto quedó en lista por instrucciones del señor Ministro ponente.

14. Mediante dictamen del día diecisiete del mismo mes y año, el Ministro ponente, por conducto de la Secretaría de Acuerdos de esta Primera Sala, solicitó al Tribunal Colegiado que requiriera a las autoridades señaladas como responsables, a fin de que informaran el estatus que guardaba el procedimiento administrativo migratorio que originó el juicio de amparo del cual deriva el presente recurso de revisión; petición que fue reiterada mediante acuerdo que dictó el Ministro presidente de esta Primera Sala el once de enero de dos mil veintitrés.

15. Finalmente, el Tribunal Colegiado de origen envió el informe requerido mediante acuerdo de dieciséis de enero del mismo año, mismo que esta Suprema Corte recibió al día siguiente. Por acuerdo del día dieciocho del mes de referencia, el Ministro presidente de esta Primera Sala tuvo al órgano de amparo del conocimiento remitiendo por duplicado el informe de la autoridad correspondiente respecto al estado actual del procedimiento administrativo migratorio con motivo del dictamen elaborado por el Ministro ponente; y a las autoridades responsables cumpliendo con la petición de información que se les formuló.

I. COMPETENCIA

16. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso d) y 83 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como lo previsto en el punto segundo, fracción III, inciso A), en relación con el punto tercero del "Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito", por tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia dictada en amparo indirecto, en el que subsiste un planteamiento de constitucionalidad sobre diversos artículos de la Ley de Migración.

17. Se señala que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias que, de forma ordinaria, conoce esta Primera Sala, se surte su competencia toda vez que el artículo 86, párrafo primero, del Reglamento Interior del Alto Tribunal establece que los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno que sean de la materia administrativa se turnarán a los Ministros y Ministras integrantes de ambas Salas.

II. OPORTUNIDAD

18. En el caso es innecesario pronunciarse sobre si los recursos de revisión fueron interpuestos de forma oportuna, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento ya analizó este presupuesto procesal y lo consideró satisfecho.

III. LEGITIMACIÓN

19. Esta Suprema Corte considera que tanto la parte quejosa como el presidente de la República cuentan con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues está probado que dicho carácter se les reconoció en el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO

20. Como punto de partida, esta Primera Sala advierte que el Tribunal Colegiado dejó intocado el sobreseimiento a que se refiere el punto resolutivo primero de la sentencia recurrida (dictada sobre el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas), cuestión que constituye una determinación firme que no puede ser desconocida por esta Primera Sala; razón por la cual este proyecto no realizará pronunciamiento respecto a este tópico.



21. Por otra parte, este Máximo Tribunal no advierte causales de improcedencia que hayan sido planteadas por las partes y cuyo estudio hubiera sido omitido por el Juez de Distrito, determinaciones que no fueron controvertidas, por lo que deben quedar firmes.

22. Ello, aunado a que este Máximo Tribunal, de un examen acucioso de las constancias de autos que conforman el presente juicio de amparo, no advierte de manera oficiosa la materialización de algún motivo diverso de improcedencia. Máxime que, mediante informes que esta Primera Sala recibió el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, la propia autoridad responsable, es decir, el Instituto Nacional de Migración reconoció que el estatus del procedimiento administrativo migratorio de origen a la fecha de la resolución del presente recurso de revisión está suspendido, desde el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve; sin que hiciera mención de cambios o modificaciones a la situación jurídica de los quejosos recurrentes o del acto reclamado o hicieran valer causales de improcedencia no alegadas en momentos anteriores.

23. Razones por las cuales, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que este asunto es procedente, al prevalecer la misma situación jurídica.

V. ESTUDIO DE FONDO

24. Esta Primera Sala considera que para delimitar la problemática jurídica del presente asunto es necesario sintetizar los argumentos de la demanda de amparo y su ampliación; las consideraciones de la sentencia recurrida, así como los agravios propuestos por los recurrentes en sus recursos de revisión, respectivamente.

25. **Conceptos de violación en la demanda de amparo indirecto.** Con motivo de su demanda de amparo indirecto, la parte quejosa propuso los conceptos de violación siguientes:

25.1. **PRIMERO.** En este concepto, la parte quejosa argumenta que con los actos que se reclaman se viola en su perjuicio el artículo 1o. constitucional, al estimar que las autoridades señaladas como responsables, principalmente las correspondientes al Instituto Nacional de Migración, no están respetando su



derecho a realizar su trámite migratorio de regularización, dejando de respetar, proteger y garantizar sus derechos humanos; dejándola en estado vulnerable al no contar con los documentos migratorios que avalen su estancia legal en territorio mexicano, siendo objeto de expulsión y/o deportación.

25.2. **SEGUNDO.** En este, la parte quejosa aduce que los actos reclamados violan en su perjuicio el artículo 14 constitucional, pues considera que fue privada de su libertad sin que, hasta el momento, se hubieren cumplido las formalidades esenciales del procedimiento. Señala que el Instituto Nacional de Migración viola en su perjuicio el derecho al debido proceso, mediante su detención por agentes federales a su cargo, expulsarla y/o deportarla del país sin oportunidad de ser escuchada y vencida en juicio; violándose así, también el derecho a legalidad y seguridad jurídica.

25.3. **TERCERO.** En este tercer concepto, la parte quejosa señala que los actos reclamados violan en su perjuicio el artículo 16 constitucional en relación con el diverso 14; en particular, las garantías de legalidad, seguridad y libertad; ello, pues las autoridades la detuvieron y privaron de su libertad, provocando sobre su esfera un acto de molestia sobre su persona y sus derechos, sin que se haya garantizado un proceso previo ante autoridad competente, en cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento; y, sin haber fundado y motivado la causa legal del procedimiento.

25.4. **CUARTO.** Con motivo de éste, la parte quejosa aduce que con los actos reclamados se violan en su perjuicio los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales, y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 5 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la medida en que el Instituto Nacional de Migración le impide la regularización de su situación migratoria, a la luz de los artículos 6, 10, 52, 58, 132 y 133 de la Ley de Migración.

25.5. **QUINTO.** En éste, la parte quejosa argumenta que se viola en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 164 de la Ley de Amparo (relativo a la suspensión de la detención de la parte quejosa por autoridades administrativas).

25.6. **SEXTO.** En este concepto la parte quejosa reclama la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración, al considerar que es violatorio del



artículo 21 constitucional. Ello, pues considera que esa disposición contempla una *detención administrativa migratoria indefinida*, mayor a treinta y seis horas.

25.7. **SÉPTIMO.** Por virtud de este concepto, la parte quejosa aduce que los actos reclamados violan en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 52, fracción V, inciso a); 132, fracción I; 133, fracciones III y IV; 136, y demás relativos de la Ley de Migración, toda vez que –estima– se le ha negado la atención y trámites migratorios reconocidos en esas disposiciones, a pesar de que han sido solicitados.

25.8. **OCTAVO.** En éste, la parte quejosa argumenta que con los actos reclamados se viola en su perjuicio el artículo 102 de la Ley de Migración.

26. **Conceptos de violación en la ampliación de la demanda de amparo indirecto.** Con motivo de su *ampliación* de demanda de amparo indirecto, la parte quejosa argumenta que los artículos son inconstitucionales conforme a las ideas que se resumen a continuación.

26.1. **PRIMERO.** En este concepto, la parte quejosa señala que los artículos 16, fracción II; 77, 97, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración contravienen los principios de no discriminación e igualdad, consagrados en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal. Ello, pues facultan a las autoridades para identificar a las personas como migrantes por sus características físicas, lo que permite estigmatizarlas como extranjeros, y las facultan para la privación temporal de la libertad de migrantes.

26.2. Argumenta que las disposiciones reclamadas provocan una diferencia de trato irrazonable, injusto e injustificable, pues su aplicación parte de la estigmatización de las personas, al colocarlas en una situación de inferioridad utilizando como base la calificación de un rasgo físico o característica prohibida por el artículo 1o. constitucional y 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que deriva en la existencia de una *discriminación normativa indirecta*.

26.3. **SEGUNDO.** Argumenta que los actos reclamados violaron en su perjuicio los derechos humanos contenidos en los artículos 9, 12 y 14 del Pacto



Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en relación con el artículo 11 constitucional.

26.4. Ello, pues considera que su detención surgió con motivo de sus características físicas o forma de hablar; su declaración no fue objetiva en presencia de un representante legal (violándose así, los derechos a un debido proceso legal y adecuada defensa); se violentó su derecho a la información sobre las prerrogativas que le asisten como migrante a la luz del artículo 109 de la Ley de Migración; y se violentaron sus derechos de integridad y libertad personal, audiencia, debido proceso legal, recurso y acceso adecuado a la justicia, y seguridad jurídica.

26.5. **TERCERO.** En éste, la parte quejosa argumenta que la detención de que fue objeto es violatoria de los artículos 1o. y 21 constitucionales, al establecer un régimen de excepción de detención para personas extranjeras, migrantes, que se encuentran de forma irregular en el país; haciéndolo con base en uno de los criterios prohibidos por el artículo 1o., quinto párrafo, de la Constitución.

26.6. Asimismo, en este concepto de violación la parte quejosa se refiere a la inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración que establece que el extranjero irregular en territorio mexicano estará detenido "hasta que se resuelva su situación migratoria", lo que –estima– denota una detención administrativa migratoria *indefinida*. En ese hilo argumentativo, sostiene que una detención administrativa mayor a treinta y seis horas es violatoria del artículo 21 constitucional.

26.7. **CUARTO.** Finalmente, en este concepto la parte quejosa aduce que con los actos reclamados se viola en su perjuicio a la irrenunciabilidad de una defensa adecuada. Para lo que señala cuáles son las características de una defensa técnica o adecuada que, además, es *irrenunciable*; pues, contar con un defensor garantiza la protección del derecho humano consistente en el acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

27. **Consideraciones de la sentencia recurrida.** En la sentencia recurrida, el Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió el juicio al tenor de los razonamientos que se sintetizan en los párrafos siguientes.



27.1. En su considerando CUARTO, el Juzgado resolvió no analizar los conceptos de violación esgrimidos por la quejosa ***** al actualizarse la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, al haber quedado de manifiesto que los actos reclamados, y que fueron precisados por el propio órgano jurisdiccional, fueron materia de otro amparo ***** radicado ante ese mismo Juzgado de Distrito.

27.2. En su considerando QUINTO, el Juzgado de Distrito resolvió que eran inexistentes los actos reclamados por el resto de los quejosos, atribuidos al titular de la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración, consistentes en la orden de deportación y/o expulsión. Por tanto, determinó sobreseer en el juicio en cuanto a esos actos, con fundamento en el artículo 63 de la Ley de Amparo. Y, con fundamento en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de rubro: "INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES".

27.3. En su considerando SEXTO, el Juzgado de Distrito tuvo por ciertos los actos reclamados.

27.4. En su considerando SÉPTIMO, el Juzgado de Distrito consideró que se actualizaba la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, de la Ley de Amparo, respecto del acto que se atribuye a la Secretaría de Gobernación y al director del Diario Oficial de la Federación, consistente en el refrendo y la publicación del Decreto por el que se expide la Ley de Migración, pues no fue reclamado por vicios propios.

27.5. En su considerando OCTAVO, el Juzgado de Distrito resolvió que era infundada la causa de improcedencia invocada por el presidente de la República, prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

27.6. En su considerando NOVENO, el Juzgado de Distrito resume los conceptos de violación. Y, precisa que el asunto se analizará supliendo la deficiencia de la queja en favor de la parte quejosa, y atendiendo a la causa de pedir.

27.7. En su considerando DÉCIMO, el Juzgado resuelve que el primer concepto de violación es, por un lado, infundado; y, por el otro, ineficaz pues, contrario



a lo sostenido por la parte quejosa, de las constancias que obran en autos se advirtió que en sus actas de comparecencia de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve se le hizo saber que tenía derecho a ser asistida o representada legalmente por la persona que designare, sobre quien coincidió en manifestar que no querían designar a persona alguna.

27.8. En su considerando DÉCIMO PRIMERO, el Juzgado de Distrito analiza de forma conjunta el resto de los conceptos de violación.

27.9. Antes de abordar la constitucionalidad de las normas reclamadas, argumentó que la Corte Interamericana ha establecido estándares mínimos para justificar la privación de la libertad de personas por razones migratorias, como que se realice de conformidad con el derecho a la libertad personal y sus garantías específicas, así como ajustada a los principios de excepcionalidad de la detención y de necesidad, proporcionalidad e idoneidad de la medida en cada caso.

27.10. Agrega que la misma Corte ha señalado que es permisible que los Estados otorguen un trato distinto a las personas migrantes documentadas en relación con las indocumentadas, o bien entre migrantes y nacionales, siempre que ese trato sea razonable, objetivo y proporcional, y no lesione derechos humanos. Y, trajo a cuenta su determinación acerca de que, cuando se trata de personas migrantes, la detención y privación de la libertad por su sola situación migratoria irregular, debe ser utilizada cuando fuere necesaria y proporcional en el caso en concreto, solamente admisible: a) durante el menor tiempo posible, y b) en atención a fines legítimos.

27.11. En relación con la constitucionalidad de las normas reclamadas, el Juzgado de Distrito formuló las preguntas siguientes: (1) *¿los artículos 77, 97, párrafo primero, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración, que regulan la privación temporal de la libertad de las personas migrantes durante el procedimiento administrativo migratorio contravienen el derecho a la igualdad y no discriminación?*, y (2) *¿los artículos de la Ley de Migración vulneran el artículo 11 de la Constitución que reconoce la libertad de tránsito y el 21 de dicho ordenamiento que prevé que la detención no puede exceder treinta y seis horas?*



27.12. La pregunta (1) la contestó señalando que, en efecto, dichas disposiciones representan una limitación a la libertad personal de las personas migrantes; sin embargo, consideró que las disposiciones reclamadas persiguen una finalidad legítima y no violan el artículo 1o. constitucional. Enseguida, respondió –anticipadamente– la pregunta (2) en el sentido de que los artículos tampoco vulneran el derecho a la libertad de tránsito, pues el propio artículo 11 dispone que ese derecho se subordina a las facultades de la autoridad administrativa.

27.13. Agrega que las disposiciones reclamadas no violan el principio de igualdad, dado que existe un trato equivalente para todas las personas que, siendo extranjeros, sean sujetas de un procedimiento migratorio, es decir, a todas ellas, de conformidad con las normas analizadas, se les pone en custodia de las instalaciones migratorias con el objeto de que substancien sus procedimientos y se resuelva sobre su estancia en territorio mexicano.

27.14. Señala que no es dable comparación alguna en lo tocante a las mexicanas y mexicanos, ya que éstos se encuentran en una situación jurídica distinta, en cuanto a la estancia en territorio nacional, pues ya tienen determinada su nacionalidad y estancia, a saber, como mexicanas, razón por la cual no están sujetas a un procedimiento migratorio o restricción migratoria en cuanto a su trámite en territorio mexicano; luego, ambos sujetos están en diferentes condiciones y la diferencia de trato está justificada. En consecuencia, determinó que los artículos 77; 97, párrafo primero; 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración no violan el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional y, como consecuencia, negó el amparo solicitado.

27.15. En su considerando DÉCIMO SEGUNDO, el Juzgado de Distrito argumenta que el alojamiento o aseguramiento de una persona migrante debe ser una medida excepcional que, con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Ley de Migración, debe ser asistencial para la protección y apoyo a la persona migrante, así como evitar que se sustraigan de sus procedimientos administrativos migratorios.

27.16. Asimismo, responde directamente la pregunta (2), en el sentido de que, de conformidad con el principio de excepcionalidad de la detención, en



relación con el derecho fundamental a la libertad personal, la privación de la libertad de las personas migrantes no puede exceder las treinta y seis horas previstas para las detenciones administrativas por el artículo 21 de la Constitución, de ahí que el artículo 111 de la Ley de Migración que prevé plazos de detención mayores es inconstitucional; máxime que, de conformidad con los criterios internacionales, la detención debe ser excepcional y la autoridad, siempre que sea posible, deberá utilizar medidas alternativas a la detención.

27.17. Aduce que el hecho de que la ley permita que las personas migrantes que interpongan un recurso administrativo o judicial puedan estar privadas de su libertad de forma indefinida constituye un obstáculo a su derecho de acceso a la justicia, dado que el no poder salir de la estación migratoria por el tiempo que dure la tramitación del procedimiento correspondiente constituye un elemento disuasivo para su interposición. Es decir, esa norma puede ser considerada como una restricción indirecta a la tutela judicial efectiva, identificada en la jurisprudencia mexicana como medida "inhibidora", "disuasiva" u "obstaculizadora" y en el derecho comparado como la doctrina del "*chilling effect*".

27.18. En vía de consecuencia, determinó que el primer acto de aplicación del artículo 111 de la Ley, consistente en el aseguramiento, alojamiento y/o detención de los quejosos desde el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, en la estación provisional migratoria perteneciente a la Oficina de Representación Local, es inconstitucional.

27.19 Finalmente, en su considerando DÉCIMO TERCERO, el Juzgado de Distrito concedió el amparo para que el representante de la Oficina de Representación Local del Instituto Nacional de Migración, así como aquellas autoridades vinculadas con el cumplimiento de la sentencia, desincorporen de la esfera jurídica de la parte quejosa los plazos previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración.

28. Agravios en el recurso de revisión interpuesto por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En sus agravios, el presidente de la República (por conducto de la Unidad General de Procedimientos Constitucionales adscrita a la Secretaría de Gobernación), expuso lo siguiente.



28.1. En primer lugar, hace valer la omisión de análisis de la actualización de la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, relativa a la falta de interés jurídico, frente a la inexistencia de un acto de aplicación de los artículos impugnados (en particular, el artículo 111 de la Ley de Migración).

28.2. En segundo lugar, hace valer la omisión de análisis de la actualización de la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de los efectos del acto reclamado, toda vez que los quejosos fueron puestos en libertad el día veinticinco de septiembre del dos mil diecinueve.

28.3. Enseguida, argumenta que la sentencia le causa agravio pues, contrario a lo resuelto, el artículo 111 de la Ley de Migración se ajusta al parámetro de regularidad constitucional. Al respecto, trae a cuenta los amparos en revisión 363/2019, 399/2019, 437/2019 y 529/2019, resueltos por la Segunda Sala del Alto Tribunal, en los que se determinó que es deber y facultad del Estado, en control de sus fronteras, identificar a quienes ingresan a su territorio en las diversas categorías migratorias, a fin de cumplir con el marco regulatorio establecido para el tránsito y la estancia de los extranjeros en el país y atender, sobre todo, el fenómeno de crecimiento migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

28.4. Asimismo, trae a cuenta algunas consideraciones relativas a la regularidad constitucional de las restricciones a la libertad personal; las bases, constitucional y convencional, del alojamiento como restricción temporal a la libertad en materia migratoria; y, la presentación, alojamiento y procedimiento migratorio.

28.5. Agrega que el artículo 111 de la Ley de Migración no es inconstitucional, pues el alojamiento en estaciones migratorias tiene una connotación de utilidad y finalidad distinta al arresto y a una pena, al tener más bien la naturaleza de una medida precautoria, a fin de asegurar la comparecencia de la persona migrante el procedimiento administrativo migratorio, y lograr la regularización de su situación o un adecuado acompañamiento en su retorno o deportación.

28.6. El artículo 111 de la Ley de Migración tiene su fundamento en los artículos 11 y 33, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que establecen



limitantes al derecho al libre tránsito. El alojamiento en estaciones migratorias no deriva del ejercicio de una acción penal, o de la imposición de una sanción, sino de una medida temporal para que el Instituto Nacional de Migración regularice la permanencia del extranjero en el país, o asegure su retorno asistido.

28.7. Aunado a lo anterior –señala– el artículo 106 de la ley de manera implícita reconoce la distinción que existe entre el alojamiento y el arresto administrativo, al impedir que se habilite como estación migratoria un centro de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias. Así, la racionalidad, idoneidad y proporcionalidad del alojamiento atiende a la necesidad del Instituto de resolver la situación jurídica de un extranjero con pleno respeto y protección de sus derechos fundamentales.

28.8. Agrega que el derecho a la libertad de tránsito, reconocido en el artículo 11 del Texto Constitucional, no es absoluto (trae a cuenta el criterio adoptado en el amparo directo en revisión 5207/2018 de la Segunda Sala); y que, por tanto, puede ser restringido de manera justificada, en la medida en que dicha restricción sea indispensable, siempre que los actos que limiten ese derecho se encuentren previstos en una ley y cumplan con los requisitos de fundamentación y motivación.

28.9. Además, aduce que la Comisión del Poder Constituyente, dictaminadora del artículo 11 constitucional, dispuso que la libertad de tránsito deja a salvo las facultades de la autoridad judicial en materia civil y penal, y las de la autoridad administrativa en relación con las leyes de emigración, inmigración, salubridad general y extranjeros perniciosos.

28.10. Agrega que el Poder Constituyente delegó y reservó ese espacio de configuración normativa al Poder Legislativo Federal; en vía de consecuencia, el hecho de que el plazo de quince días para el alojamiento en estaciones migratorias no esté previsto de manera expresa en el Texto Constitucional no lo hace inconstitucional, pues existen plazos regulados por leyes secundarias que no están en la Constitución Federal.

28.11. En cuanto a la razonabilidad del plazo establecido en el artículo 111 de la Ley de Migración, señala que la medida ahí establecida no es la única



aplicable en los casos de extranjeros con situación irregular en el territorio nacional, pues la ley en la materia prevé alternativas en las que la autoridad migratoria puede realizar el análisis correspondiente de las circunstancias del caso en particular, y de las normas aplicables, y determinará si es posible la aplicación de alguna de éstas o, en su defecto, si resulta indispensable el alojamiento temporal de los extranjeros en una estación migratoria.

28.12. El alojamiento o detención migratoria no es automática debido a que, de forma previa a emitir el acuerdo de presentación, se otorga al extranjero la oportunidad de comparecer y realizar las manifestaciones que estime oportunas, a defecto de darle debida audiencia y, en su caso, demostrar que puede optar por una medida diversa al alojamiento.

28.13. Argumenta también que el alojamiento establecido en esa disposición es una medida necesaria para proteger el orden público y los derechos de los extranjeros, que encuentra su fundamento en las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre "nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración", tal como lo dispone el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.

28.14. Señala que si bien el artículo 111 de la Ley permite el alojamiento en las estaciones migratorias exceda de quince días, cuando se actualice alguno de los supuestos establecidos, puede advertirse que los supuestos previstos se tratan de situaciones que no son atribuibles a la autoridad migratoria.

29. Agravios en el recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa. Por su lado, la parte quejosa argumenta lo siguiente en sus conceptos de agravio.

29.1. **PRIMERO.** La parte quejosa-recurrente considera que la sentencia del Juzgado de Distrito es limitativa frente a sus derechos humanos, pues no consideró que sea miembro de un grupo en situación de vulnerabilidad y desventaja social; por tanto, había lugar a suplir la deficiencia de la queja, con fundamento en el artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo.

29.2. **SEGUNDO.** (I) Considera que la sentencia es contraria al principio de congruencia y causa de pedir, pues el juzgado fue omiso en valorar que los



artículos reclamados, al conceder facultades e imponer obligaciones, parten del supuesto de que en su aplicación deberá identificarse a las personas por un fenotipo determinado que hace suponer a las autoridades que son extranjeros; esto es, la aplicación de dichas normas se hará a las personas que por su color de piel, idioma, acento, expresiones, forma de hablar, vestimenta y raza puedan ser consideradas, a juicio de la autoridad, como extranjeros por no asemejarse al fenotipo mexicano. Es decir, fue omiso en pronunciarse sobre la discriminación normativa indirecta provocada por los artículos reclamados.

29.3. (II) Agrega que los artículos deben ser analizados en relación con la carga de la prueba a fin de dilucidar la calidad migratoria de una persona que se encuentra dentro del territorio del Estado, en relación con el principio de presunción de inocencia, aplicándolas, en específico, a la privación temporal de la libertad de los migrantes.

29.4. Del mismo modo, argumenta que la unidad normativa configurada por los artículos 97, 98 y 99 son violatorios de la libertad personal, pues configuran una intromisión coercitiva, que no tiene carácter extraordinario, de acuerdo con los niveles de contacto entre la autoridad encargada de la seguridad pública y el gobernado.

29.5. **TERCERO.** Itera que los actos reclamados, en especial la detención de la que fue objeto violentó en su perjuicio los derechos contenidos en los artículos 9, 12 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en relación con el artículo 11 constitucional. Pues, constituyen una violación a sus derechos a un debido proceso y a una adecuada defensa.

29.6. **CUARTO.** Finalmente, agrega que el Juzgado de Distrito violenta en su perjuicio el derecho humano a un acceso a la defensa adecuada *irrenunciable*, con las modalidades que impone su propia naturaleza migratoria y administrativa. En esas condiciones argumenta que la falta de nombramiento de un defensor es una violación a las reglas del procedimiento.

30. **Reasunción de jurisdicción plena.** Antes de que esta Primera Sala aborde los planteamientos de constitucionalidad de normas que motivaron al



Tribunal Colegiado del conocimiento a reservar la jurisdicción de este Alto Tribunal para su resolución es necesario precisar que, por la naturaleza del asunto que se estudia, se permitirá **asumir jurisdicción** para conocer del juicio en su **integridad**, y no únicamente sobre la constitucionalidad de normas.

31. Lo anterior en atención a dos motivos principales. El primero, en la medida en que esta Primera Sala considera oportuno pronunciarse sobre uno de los conceptos de violación del escrito inicial de demanda (iterado, más adelante, a propósito de la impugnación de la sentencia de amparo) relativo a la *irrenunciabilidad* del derecho humano específico de las personas migrantes a una *defensa adecuada* o *defensa técnica*.

32. Cuestión que, a juicio de esta Primera Sala, reúne las notas de **importancia** y **trascendencia** que justifican el ejercicio de la facultad de atracción por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ pues no existe un precedente de este Alto Tribunal que aborde el tema de si el derecho de las personas migrantes a una *defensa adecuada* o *técnica* es de tal forma "irrenunciable" que debe ser asignado de *oficio* por las autoridades competentes del Estado *aún frente a la negativa de su voluntad*.

33. Y, el segundo motivo, en función de que el estudio de constitucionalidad de las normas reclamadas obligará a esta Primera Sala a pronunciarse indefectiblemente –también– sobre la constitucionalidad de sus *actos de aplicación*, señalados como actos reclamados.

34. **Suplencia de la queja deficiente.** Finalmente, antes de abordar el estudio de los agravios propuestos en los recursos de revisión interpuestos, esta Primera Sala precisa que –como hizo el Juzgado de Distrito *a quo*– el presente asunto se analizará supliendo la deficiencia de la queja² en beneficio de la esfera jurídica de la parte quejosa y atendiendo a la causa de pedir.

¹ Artículo 85. [de la Ley de Amparo]. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley ..."

² Artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo.



35. Ello, pues la parte quejosa se integra por personas migrantes que se encuentran reclamando la privación de su libertad por más tiempo del previsto en el régimen constitucional, primera situación que los coloca en una situación de vulnerabilidad.

36. La Ley de Amparo garantiza una regulación procesal especial para las personas que se encuentran en clara desventaja social, habida cuenta de que su vulnerabilidad ha sido reconocida por el derecho internacional, así como el derecho interno, en tanto que han partido de su país de origen dejando –por regla general– su vida, sus posesiones y su familia atrás, frente alguna situación amenazante de su vida, la pérdida de su libertad y/o su integridad.³

37. Asimismo, un factor de vulnerabilidad al que –también– se enfrentan consiste en su situación de marginación, **el desconocimiento de las leyes nacionales**, el miedo de ser descubiertas por las autoridades migratorias, el verse orilladas a huir de sus países de origen, así como por las condiciones en que viajan.⁴

38. Situación de vulnerabilidad que se *agrava* cuando se presenta una discriminación interseccional, porque a la condición migratoria puede adherirse la edad, el sexo, el género, la identidad étnica; aunado a que las personas migrantes viajan sin documentación, lo que las hace víctimas de delitos fácilmente y de violaciones a derechos humanos.⁵

39. Análisis de los agravios en los recursos de revisión. Toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento ya examinó los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado por la resolución recurrida –con fundamento en el orden metodológico de estudio establecido en el artículo 93 de la Ley de Amparo– y de que, en función de ese análisis, determinó **dejarlo intocado**, esta Primera Sala procede a estudiar el resto de los agravios propuestos en los recursos de revisión respectivos.

³ Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Resolución de 17 de septiembre de 2003.

⁴ Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional. Segunda edición, SCJN: México, 2015, p. 12.

⁵ *Ibid.*, p. 13.



40. Bajo esa tesitura, por cuestión de orden metodológico y para facilitar la lectura y comprensión de esta ejecutoria, esta Primera Sala, en primer lugar, estudiará los argumentos de agravio propuestos por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; y, en segundo, los propuestos por la parte quejosa.

41. Estudio de los agravios propuestos por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En su ocursión de agravios –además de proponer razonamientos tendentes a decretar el sobreseimiento del juicio (cuestión agotada definitivamente por el Tribunal Colegiado del conocimiento)–, el presidente de la República –por conducto de la Unidad competente adscrita a la Secretaría de Gobernación– argumentó que la sentencia recurrida le causó agravio al resolver sobre la invalidez constitucional del artículo 111 de la Ley de Migración.

42. En síntesis, considera que esa disposición legal *sí* es constitucional porque:

– Se fundamenta en el deber y la facultad del Estado de controlar sus fronteras e identificar a quienes ingresan a territorio nacional en diversas categorías migratorias, a fin de cumplir con el marco regulatorio en materia de tránsito y estancia de extranjeros en el país; y atender el fenómeno de crecimiento migratorio en México.

– El alojamiento de personas en estaciones migratorias tiene una connotación de utilidad y finalidad distinta al arresto o a una pena, toda vez que su naturaleza es de una medida precautoria tendente a asegurar la comparecencia de los migrantes en procesos administrativos migratorios.

– Se fundamenta en los artículos 11 y 33, párrafo segundo, constitucionales, que establecen limitantes al derecho a la libertad de tránsito. Es decir, no se trata de un derecho absoluto, pues puede ser objeto de restricción de manera justificada, siempre y cuando sea indispensable, que se encuentre prevista en una ley, y se cumpla con los requisitos de fundamentación y motivación.

– Fue el Poder Constituyente quien dispuso que la libertad de tránsito dejó a salvo las facultades de las autoridades judiciales y administrativas para su limitación.



– El hecho de que el plazo establecido en esa disposición para el alojamiento de personas en estaciones migratorias no se encuentre previsto expresamente en el Texto Constitucional, no lo hace inconstitucional.

– El plazo establecido en ese artículo para el alojamiento de personas no es el único aplicable en casos de extranjeros con situación irregular, pues la ley prevé alternativas para la autoridad migratoria, atendiendo a las circunstancias del caso en particular y de las normas aplicables.

– El alojamiento migratorio no es automático, sino que depende de la emisión de un acuerdo de presentación, y de otorgar al extranjero la oportunidad de comparecer al procedimiento y manifestar lo que a su derecho convenga.

– Es una medida necesaria para la protección del orden público y los derechos de los extranjeros; que, además, encuentra su fundamento en las facultades del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal).

43. Esta Primera Sala se permitirá abordar conjuntamente tales argumentos de agravio de conformidad con el orden metodológico siguiente: (1) la privación de la libertad de personas por razones migratorias; (2) la duración del plazo para la privación de la libertad de personas por razones migratorias; (3) análisis de la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración a la luz de los apartados anteriores; y, (4) estudio de los argumentos de agravio a la luz de los apartados anteriores.

(1) La privación de la libertad de personas por razones migratorias

44. Previamente a abordar al tema citado al rubro, esta Primera Sala considera importante hacer referencia a las consideraciones que ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las políticas migratorias.

(1.1.) La constitucionalidad y convencionalidad de las políticas migratorias adoptadas por el Estado Mexicano

45. El Tribunal Interamericano ha entendido por política migratoria aquella constituida por todo acto, medida u omisión institucional –leyes, decretos, reso-



luciones, directrices o actos administrativos— que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio.^{6,7}

46. Ha sostenido también que es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos,⁸ y sean *objetivas, proporcionales* y *razonables*.⁹

47. Siendo así, entonces, una de las funciones sustanciales del Estado mexicano la de determinar por medio de su derecho interno quiénes son nacionales y extranjeros, para lo cual se regula la entrada, admisión y expulsión de personas extranjeras, siempre tomando en cuenta el derecho internacional.¹⁰

48. Es decir, en aras de cumplir con esa labor, debe observar las normas jurídicas internacionales, pues el interés colectivo de la sociedad internacional hacia la protección de los derechos humanos es preponderante al interés o a cualquier política de un Estado.¹¹

49. En el caso mexicano, esta Primera Sala considera que debe hacerlo en observancia estricta al artículo 1o. constitucional; disposición que reconoce los derechos humanos de toda persona que se encuentre en territorio nacional y que conlleva, también, garantizarlos sin distingo de nacionalidad alguna. Máxime cuando el diverso artículo 33 dispone que los derechos humanos son también reconocidos sobre la esfera jurídica de los extranjeros.

⁶ Vid. COIDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, nota al pie 82, y *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 163.

⁷ Vid. Amparo en revisión 275/2019, resuelto el día dieciocho de mayo de dos mil veintidós, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ Vid. COIDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párrafo 350; *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. *Op. Cit.*, párrafo 97, y *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 168.

⁹ Vid. Amparo en revisión 275/2019, *Op. Cit.* Vid. Artículo 2o. de la Ley de Migración.

¹⁰ González Martín, Nuria, *Derechos de los inmigrantes*, Cámara de Diputados y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 4.

¹¹ Seara Vásquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 1981, p. 45.



(1.2.) La privación de la libertad de personas por razones migratorias en el Sistema Universal de los Derechos Humanos

50. Esta Primera Sala considera importante y oportuno abordar este tema a la luz del Sistema Universal de los Derechos Humanos, pues este ha privilegiado el estudio y análisis de la libertad personal desde un fenómeno mundial, atendiendo a problemas comunes que enfrentan los países y sus ciudadanos, sobre todo en la movilidad personal de un territorio a otro. Así, ha destacado la situación de las personas migrantes a la luz de su libertad personal.

51. La "Comisión de Derechos Humanos del Sistema Universal de Derechos Humanos" ha sostenido que el derecho a la libertad personal es fundamental y protege a todas las personas en todo momento y en toda circunstancia, incluyendo migrantes y solicitantes de asilo, independientemente de su ciudadanía, nacionalidad o estatus migratorio.¹²

52. La **prohibición absoluta de la detención arbitraria** es una norma indelegable del derecho internacional consuetudinario o de *jus cogens*. Es decir, no se justifica en ningún caso, incluyendo las razones relacionadas con situaciones de emergencia nacional, con el mantenimiento de la seguridad pública o el movimiento masivo de personas migrantes o solicitantes de asilo. Esto abarca tanto a la jurisdicción territorial como al control efectivo de los Estados.¹³

53. Además, ha establecido que buscar asilo es un derecho humano universal, y su ejercicio no debe ser criminalizado. Así, en la entrada y permanencia irregular en un país de personas migrantes éstas no deben ser tratadas como criminales. Por tanto, la criminalización de la migración irregular siempre excederá los intereses legítimos de un Estado para la protección de sus territorios y la regulación de los flujos de migración irregular.¹⁴

54. Bajo esa tesitura, las personas migrantes no deben ser calificadas o tratadas como criminales, o tratadas exclusivamente desde la perspectiva de seguridad nacional y/o de salud pública.¹⁵

¹² Comisión de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Deliberación Revisada No. 5 sobre la privación de libertad de las personas migrantes*, 2018, p. 2.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.



55. Por ese motivo, cualquier forma de detención o custodia administrativa dentro del contexto de la migración debe ser aplicada como medida **excepcional** –es decir, de último recurso–, **por el periodo más breve** y solamente **si se justifica por una finalidad legítima**, como puede ser la de (1) documentar la entrada de personas; (2) registrar sus quejas, o (3) para verificar la identidad de las personas en caso de duda.¹⁶

56. El "Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas"¹⁷ ha establecido que **el derecho a la libertad personal**, efectivamente, **no es absoluto**, pues puede haber escenarios en los que la privación de la libertad se encuentre justificada. Sin embargo, en cualquier caso debe estar prevista legislativamente. Aunque, ha reconocido también que una detención o reclusión puede estar autorizada por la legislación nacional y ser, *no obstante*, arbitraria.¹⁸

57. El concepto de **arbitrariedad** no debe equipararse con el de "contrario a la ley", sino que debe interpretarse de forma más amplia, de modo que incluya consideraciones relacionadas con la **razonabilidad**, la **necesidad** y la **proporcionalidad** de la medida punitiva.¹⁹

58. El elemento de **razonabilidad** exige que la detención sea impuesta en cumplimiento de un fin legítimo *en cada caso individual*. Éste tiene que ser estipulado por la legislación, la cual debe definir y enlistar exhaustivamente las razones consideradas como fines legítimos que justifican una detención.²⁰

59. El citado Comité considera que cuando los Estados imponen la reclusión –en ocasiones denominada "detención administrativa"– por motivos de seguridad, y no con miras a un procesamiento por la imputación de un delito, ésta puede **representar un riesgo grave** para la esfera jurídica de las personas, y presentarse como una **auténtica privación de la libertad arbitraria**.

¹⁶ *Ibíd.*, 2-3.

¹⁷ En adelante el "Comité".

¹⁸ ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. *Observación general No. 5*. Comité de Derechos Humanos, 2014, p. 4.

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias *Op. Cit.*, p. 4.



60. Por tanto, si en las circunstancias más excepcionales se alega una amenaza presente, directa e imperativa para justificar la reclusión de personas migrantes que se considera conllevan tal riesgo, **recae en los Estados la carga de la prueba de demostrar que esa persona en cuestión constituye una amenaza de esa naturaleza, y que no cabe hacer frente a ella con medidas alternativas;**²¹ carga que –además– aumenta en la medida en que se prolonga la reclusión.²²

61. Por su parte, el elemento de **necesidad** exige que la detención sea absolutamente indispensable para lograr el fin previsto y que en las circunstancias individuales no exista ninguna otra medida menos restrictiva para la persona que se encuentra en situación migratoria.²³

62. Y, por cuanto hace al elemento **proporcionalidad**, se exige a los Estados que se logre un balance entre la gravedad de la medida tomada –la privación de la libertad de la persona en situación migratoria irregular– y la situación en cuestión. Para asegurar que se cumpla con este principio siempre hay que considerar alternativas a la detención.²⁴

63. El propio Comité ha desarrollado que los Estados están obligados a demostrar que la reclusión **no durará más de lo estrictamente necesario**; es decir, **que la duración total de la posible reclusión está limitada** y que **se respetarán plenamente las garantías del debido proceso.**²⁵

64. Para que se cumplan esas condiciones es necesaria la revisión pronta y periódica de un tribunal de justicia²⁶ o un órgano con las mismas características de independencia e imparcialidad que un órgano judicial, al igual que son necesarios el acceso a la **asistencia jurídica independiente** –preferentemente, a elección de la persona privada de libertad–, y la comunicación a esta persona de, al menos, la esencia de las pruebas en que se basó la decisión punitiva adoptada.²⁷

²¹ *Ibíd.*, p. 3.

²² ONU *Op. Cit.*, p. 5.

²³ Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias *Op. Cit.*, p. 4.

²⁴ *Ídem.*

²⁵ ONU *Op. Cit.*, p. 5.

²⁶ *Ibíd.*, p. 3.

²⁷ ONU *Op. Cit.*, p. 5.



65. En ese tenor, la detención durante los procedimientos de control de la migración no es *per se* arbitraria, pero **deberá justificarse que es razonable, necesaria y proporcionada a la luz de las circunstancias, y revisarse a medida que se prolongue.**²⁸

66. Así las cosas, las personas migrantes que entran ilegalmente en el territorio de un Estado pueden ser privados de su libertad durante un **breve periodo inicial** con el fin de documentar su entrada, dejar constancia de sus alegaciones, y determinar su identidad si hay dudas sobre ella.²⁹

67. Sin embargo, prolongar la privación de su libertad mientras se resuelven sus alegaciones sería arbitraria de no existir razones particulares relacionadas con *esa persona*, como: la probabilidad concreta de fuga, el peligro de que cometa un delito, o el riesgo de que lleve a cabo actos violatorios de la seguridad nacional.

68. La decisión siempre debe considerar los factores pertinentes de **cada caso**³⁰ y nunca basarse en una norma obligatoria aplicable a una categoría amplia de personas; debe tener en cuenta la posibilidad de utilizar medios *menos invasivos* para alcanzar el mismo fin (como la obligación de presentarse periódicamente en un lugar, la imposición de una fianza u otras condiciones para evitar la fuga); y, además, debe ser objeto de reevaluación periódica y de revisión judicial.³¹

69. En este orden de ideas, esta Primera Sala considera que, de conformidad con el estándar del Sistema Universal de los Derechos Humanos, los límites a la libertad personal por razones migratorias son legítimos. Sin embargo, para ello, deben encontrarse **previstos en ley**, ser de carácter **excepcional** y cumplir con los requisitos de **razonabilidad, necesidad y proporcionalidad** propuestos por el propio sistema.

²⁸ ONU *Op. Cit.*, p. 6.

²⁹ ONU *Op. Cit.*, p. 6.

³⁰ Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias *Op. Cit.*, p. 5.

³¹ ONU *Op. Cit.*, p. 6.



70. En el sentido similar se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los asuntos siguientes: "*Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*",³² "*Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*",³³ "*Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*",³⁴ "*Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*",³⁵ "*Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*",³⁶ "*Caso García y Familiares Vs. Guatemala*",³⁷ "*Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*",³⁸ "*Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*",³⁹ "*Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*",⁴⁰ "*Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*",⁴¹ y, "*Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*".⁴²

(2) La duración de la privación de la libertad de personas por razones migratorias

71. En función de la litis que ocupa este asunto, para esta Primera Sala es obligatorio pronunciarse sobre la *duración del plazo* por el cual una persona puede ser privada de su libertad por razones migratorias. Cuestión que, como se explicó en el apartado inmediato anterior, puede encontrarse justificada.

³² COIDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 52.

³³ COIDH. *Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Fondo, párrafo 135.

³⁴ COIDH. *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, párrafo 140.

³⁵ COIDH. *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015, párrafo 235.

³⁶ COIDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014.

³⁷ COIDH. *Caso García y Familiares Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012, párrafo 100.

³⁸ COIDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006, párrafo 90.

³⁹ COIDH. *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012, párrafo 106.

⁴⁰ COIDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, párrafo 408.

⁴¹ COIDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafos 160-163.

⁴² COIDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 106.



72. En esa línea argumentativa, se itera que la detención migratoria debe tener una temporalidad que sea estrictamente necesaria (habida cuenta de las circunstancias del caso en concreto), y que debe ceñirse al debido proceso legal en beneficio de la esfera jurídica de la persona migrante afectada, en particular, a la luz de la vulnerabilidad que se presume sobre su condición.

73. En el *amparo directo en revisión 3463/2012*⁴³ esta Primera Sala resolvió que las restricciones provisionales a la libertad personal –en general– son, precisamente, afectaciones **momentáneas** al ejercicio de un derecho que no es absoluto, limitable con base en criterios de proporcionalidad.

74. Por lo tanto, aun cuando no se encuentre prevista expresamente cierta restricción provisional en la Constitución Federal, es **legítima** desde su punto de vista cuando se realice **en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21 constitucional**, y siempre y cuando se efectúe atendiendo al *estándar de excepcionalidad*.

75. En particular, tratándose de la aplicación de sanciones por infracciones de naturaleza administrativa, el artículo 21 constitucional dispone que éstas únicamente consistirán en multa, **arresto hasta por treinta y seis horas** o en trabajo a favor de la comunidad.

76. Disponiendo, además, que si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutará ésta por el **arresto correspondiente**, que no excederá en ningún caso de **treinta y seis horas**. Es decir, el régimen constitucional vigente **proscribe** la aplicación de **arrestos**, como sanciones de naturaleza administrativa, **que tengan una temporalidad superior a treinta seis horas**.

77. Bajo esa tesitura, en aras de determinar la **razonabilidad del plazo para privar de su libertad a una persona migrante**, a propósito de la sustanciación

⁴³ Resuelto en la sesión correspondiente al veintidós de enero de dos mil catorce, 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.



de un procedimiento migratorio, se tienen que considerar los dos principios, reconocidos tanto en sede convencional como constitucional, siguientes:

i) Por un lado, la detención debe ser *estrictamente necesaria*,⁴⁴ para lo cual la autoridad migratoria competente deberá fundar y motivar su determinación, con base en los motivos que consideró para dar lugar a la detención (específicamente, los supuestos normativos previstos *limitativamente* en la Ley de Migración)⁴⁵ y, a la postre, garantizar al afectado migrante las formalidades esenciales del procedimiento,⁴⁶ tomando en cuenta su *posición de vulnerabilidad*; y,

ii) Por el otro, la autoridad migratoria competente deberá garantizar que la privación de la libertad no exceda el límite de temporalidad que para tal efecto ha establecido el artículo 21 constitucional: treinta y seis horas.

⁴⁴ Estándar de excepcionalidad.

⁴⁵ El artículo 111 de la Ley de Migración dispone que el alojamiento en estaciones migratorias se justifica cuando: no existe información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje; que los consultados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje; que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final; que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado; y, que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

⁴⁶ Vid. Artículo 70 de la Ley de Migración. Vid. Tesis de 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, con número de registro digital: 200234, de rubro y texto siguientes: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. **La garantía de audiencia establecida por** el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."



78. Sin soslayar que ese es el **límite máximo concedido por el Texto Constitucional para la detención de personas por razones administrativas** y que, en todo caso, puede optarse legítimamente –también– por una detención que sea menor a esa temporalidad; o, incluso, evitarla mediante la aplicación de medidas alternativas que cumplan con el mismo propósito. En cualquier caso –se reitera– la determinación debe encontrarse debidamente fundada y motivada, y en garantía del derecho humano a un debido proceso.

(3) Análisis de la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración a la luz de los apartados anteriores

79. Ahora bien, el artículo 111 de la Ley de Migración dispone lo siguiente:

"**Artículo 111.** El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

"El **alojamiento** en las estaciones migratorias **únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles** a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos: ..."⁴⁷

80. El numeral transcrito prescribe que la duración máxima de una detención por razones migratorias es de **quince días hábiles** a partir de la presentación del extranjero, tiempo máximo concedido por el ordenamiento para que la autoridad competente resuelva el procedimiento migratorio.

81. Aunado a que dicho artículo establece también diversos supuestos normativos que permiten dicha detención hasta por **sesenta días hábiles**,⁴⁸ entre los que se encuentran:

"I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

⁴⁷ (Énfasis añadido).

⁴⁸ Penúltimo párrafo del artículo 111 de la Ley de Migración.



"II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

"III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

"IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y

"V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

"En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de **60 días hábiles**.⁴⁹

"Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero."

82. Así las cosas, esta Primera Sala considera que, de conformidad con el principio de excepcionalidad de la privación de la libertad de personas, esta no puede exceder de la temporalidad establecida por el artículo 21 del Texto Constitucional.

83. Tanto el plazo de "quince días hábiles", como el diverso de "sesenta días hábiles"⁵⁰ previstos en el artículo referido, contravienen la temporalidad máxima

⁴⁹ (Énfasis añadido).

⁵⁰ Aplicable sobre las fracciones I, II, III y IV del artículo 111 de la Ley de Migración.



que prevé la Constitución Federal para legitimar la privación de la libertad de una persona por razones de naturaleza administrativa: treinta y seis horas.

84. Máxime que, en la medida en que las personas migrantes se encuentren desprovistas de su libertad personal por una temporalidad superior a la de treinta y seis horas, se obstaculiza –también– el ejercicio de su derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva,⁵¹ reconocido por el artículo 17 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

85. Ello pues, mientras la persona migrante se encuentre privada de su libertad, se encontrará también formal y materialmente imposibilitada para acceder a un tribunal, independiente e imparcial, con el propósito de defender sus derechos.

86. De esa guisa, esta Primera Sala coincide con el juzgado *a quo* en que el establecimiento de plazos superiores a los establecidos en el Texto Constitucional para el arresto de extranjeros por razones migratorias es una medida que constituye una **restricción indirecta** a la tutela jurisdiccional efectiva, identificada en la doctrina mexicana como "disuasiva" u "obstaculizadora" y, en el derecho comparado, como la doctrina del "*chilling effect*"; pues, con ella se obstaculiza a las personas migrantes imputadas el ejercicio de su derecho a activar el aparato jurisdiccional del Estado para la defensa de su esfera jurídica y fundamental.

87. Por las razones expuestas, esta Primera Sala coincide con el juzgado *a quo* en que el artículo 111 de la Ley de Migración es inconstitucional en cuanto a los plazos que prevé, al ser violatorios de los artículos 21 y 17 de la Constitución Federal, y de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus diversos 1 y 2.

⁵¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, con número de registro digital: 172759, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."



(4) Estudio de los argumentos de agravio del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a la luz de los apartados anteriores

88. Previamente al análisis de los argumentos referidos, dada la estructura del recurso de revisión presentado por el presidente de la República, esta Primera Sala precisa que se permitirá abordar su examen de forma *conjunta* para su óptima solución.

89. Como se resumió antes, el presidente de la República considera que la sentencia recurrida le causa agravio al haber resuelto sobre la inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración. Sin embargo, contrario a ello, esta Primera Sala considera que dicha determinación fue acorde con los artículos 14 y 16 de la Constitución vigente.

90. Esta Primera Sala reconoce que es facultad del Estado mexicano la de controlar sus fronteras e identificar a quienes ingresan a territorio nacional en diversas categorías migratorias; asimismo, comparte que el alojamiento de personas en estaciones migratorias persigue una finalidad legítima; que la libertad personal es un derecho humano que admite restricciones; y, que fue el propio Poder Reformador quien legitimó a las autoridades judiciales y administrativas para su limitación excepcional.

91. Sin embargo, esta Primera Sala no puede desconocer que fue también el Poder Reformador quien, en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que todo arresto de naturaleza administrativa (dentro de los que encuadra el alojamiento por razones migratorias) no puede exceder del periodo de treinta y seis horas.

92. Ni tampoco desconocer que ese régimen privativo del derecho a la libertad personal es *excepcional* y que, para justificarse⁵² debe encontrarse debidamente fundado y motivado por la autoridad migratoria competente y, además, realizarse en garantía del derecho humano al debido proceso. Cuestión que será

⁵² A la luz de los marcos constitucional y legal vigentes.



abordada con mayor profundidad más adelante en el estudio de los conceptos de violación.

93. Bajo esa lectura, esta Primera Sala estima que fue correcta la decisión del juzgado *a quo* de resolver sobre la inconstitucionalidad de los plazos de detención previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración; y, por esa razón, correcta también su determinación de conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal a la parte quejosa para el efecto de desincorporar de su esfera jurídica la aplicación de éstos, no sólo por transgredir el artículo 21 constitucional, sino también al representar una restricción normativa indirecta en el ejercicio de su derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva.

94. Por esa razón, esta Primera Sala resuelve que son **infundados** los argumentos de agravio propuestos por el presidente de la República en aras de revocar la sentencia recurrida.

95. **Análisis de los agravios propuestos por la parte quejosa.** Por su parte, en su **agravio primero**, la parte quejosa-recurrente aduce que el Juzgado de Distrito fue omiso en aplicar, a propósito de la solución de su causa, la figura de la suplencia de la queja deficiente sobre su esfera jurídica. Violándose así, en su perjuicio, lo dispuesto en el artículo 74, fracción VII, de la Ley de Amparo.

96. Contrario a ello, esta Primera Sala advierte que las fojas 19 a 22 de la sentencia recurrida se ocupan de justificar –fundada y motivadamente– las razones por las cuales dicha sentencia se emite *efectivamente* en suplencia de la queja deficiente en beneficio de su esfera, esto como consecuencia del reconocimiento expreso de la situación de vulnerabilidad en que se encuentra. De ahí que esta Primera Sala resuelva que el agravio respectivo es **infundado**.

97. En su **agravio segundo** la parte quejosa-recurrente sostiene que la sentencia impugnada es violatoria del principio de congruencia y de la causa de pedir, en virtud de los tres argumentos siguientes.

98. Toda vez que: **(1)** fue omisa en estudiar los artículos reclamados a la luz del principio de igualdad y no discriminación, en su acepción de *discriminación normativa indirecta*; **(2)** en estudiar los artículos reclamados en función de



la obligación del Estado de asumir la carga de la prueba tendente a dilucidar la calidad migratoria de las personas que se encuentran en territorio nacional, a la luz del principio de presunción de inocencia; **(3)** en estudiar los artículos reclamados (específicamente, los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración), como violatorios de la libertad personal, a la luz de los niveles de contacto entre la autoridad encargada de la seguridad pública y el gobernado.

99. Dicho lo cual, esta Primera Sala estima que este agravio es **parcialmente fundado** por las razones que se exponen a continuación.

100. En primer lugar, es **fundado** el argumento señalado como **(1)** pues, si bien la sentencia recurrida se ocupó de fundar y motivar su resolución a la luz del derecho humano a la igualdad (y el escrutinio aplicable para identificar tratos discriminatorios sobre las personas), *no lo hizo en función de su acepción como "discriminación normativa indirecta"*. De ahí que dicho planteamiento constitucional *subsista*, lo que constituye –precisamente– una de las razones que justifican la intervención de este Máximo Tribunal en la resolución del presente juicio de amparo.

101. Sin embargo, los argumentos identificados como **(2)** y **(3)** del agravio respectivo deben ser calificados como **inoperantes**,⁵³ habida cuenta de que refieren a *cuestiones que no fueron invocadas en la demanda de amparo inicial*, constituyendo –entonces– *aspectos novedosos* que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido y *sobre las que no puede existir argumento alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida*.⁵⁴

102. Finalmente, esta Primera Sala considera que los **agravios tercero y cuarto**, por la naturaleza de su objeto, merecen ser objeto de análisis de forma

⁵³ Sin que haya modo de "corregirlos" con base en la figura de la suplencia de la queja deficiente.

⁵⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 150/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 52, con número de registro digital: 176604, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN."



conjunta. Así las cosas, se estima que los mismos son **fundados** por el motivo que se explica a continuación.

103. Como sucedió con el agravio segundo, esta Primera Sala encuentra que el Juzgado de Distrito fue omiso en pronunciarse específicamente sobre la *irrenunciabilidad* del derecho de las personas migrantes a una *defensa adecuada o técnica* cuando son objeto de un proceso migratorio administrativo; provocándose así, entonces, una violación a las *formalidades esenciales del procedimiento* (al *debido proceso*) en perjuicio de su esfera fundamental.

104. Si bien es cierto el juzgado *a quo* consideró que con los actos reclamados no se había conculcado el derecho al debido proceso de la parte quejosa (declarando el argumento respectivo como *ineficaz*), pues se hizo formalmente de su conocimiento el derecho que le asistía al nombramiento de una persona defensora de su confianza, a lo que *se negó*, también lo es que el juzgado no se pronunció sobre si existe –o no– la obligación del Estado de hacer ese nombramiento *a pesar* de la *negativa de la voluntad de las personas migrantes en cuestión*.

105. En este caso, a pesar de la negativa de la parte quejosa de que le fuera nombrada una persona defensora de su confianza para la protección de sus intereses. Cuestión que, como se indicó antes, es una de las razones fundamentales por las que este Tribunal Constitucional considera importante pronunciarse sobre el fondo de este asunto.

106. Al resultar **parcialmente fundados** los argumentos de agravio propuestos por la parte quejosa-recurrente, esta Primera Sala resuelve que ha lugar a **modificar** la sentencia que se recurre. Y, toda vez que se ha permitido **ejercer su facultad de atracción** para conocer del juicio en su integridad, lo conducente ahora es **avocarse al estudio de los conceptos de violación** en la demanda de amparo indirecto.

107. **Estudio de los conceptos de violación.** Para mayor claridad de la presente ejecutoria, esta Primera Sala se permitirá, en primer lugar, realizar el examen



de los conceptos de violación que cuestionan la constitucionalidad de diversos *artículos* de la Ley de Migración; y, en segundo lugar, el relativo a los *actos* tildados de inconstitucionales.

108. En este sentido, a propósito del estudio de las normas reclamadas, esta Primera Sala realizará su análisis al tenor siguiente: (1) análisis de los artículos 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración; (2) análisis de los artículos 77 y 111 de la Ley de Migración; y, (3) estudio de los conceptos de violación a la luz de los apartados (1) y (2) previos.

109. Mientras que, para el estudio de los actos reclamados, esta Primera Sala se permitirá realizar su análisis al tenor del orden metodológico que más adelante se precisará.⁵⁵

– Estudio de las normas reclamadas

110. Antes de que esta Primera Sala comience con el examen de la constitucionalidad de las disposiciones reclamadas sobre la Ley de Migración a la luz del principio de igualdad y no discriminación, y de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad personal, es forzoso señalar que este tema ya fue abordado en el *amparo en revisión 275/2019*.⁵⁶

⁵⁵ *Vid. Infra.*, p. 66.

⁵⁶ Resuelto en sesión correspondiente al dieciocho de mayo de dos mil veintidós. Respecto al punto resolutivo primero, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien considera que también debe sobreseerse respecto de los artículos 20, 98 y 99 de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos y se reserva su derecho a formular voto particular; así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

Por lo que hace al punto resolutivo segundo, en cuanto a la negativa del amparo a la parte quejosa respecto de los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de consideraciones y se reserva su derecho a formular voto concurrente, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien aclaró que está a favor del proyecto, pero con salvedad en las consideraciones y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

Por su parte, en relación con negar el amparo respecto de los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo y de la Ministra



111. Sin embargo, ello no implica que el presente asunto amerite ser remitido al Tribunal Colegiado que previno en la revisión, pues en el asunto de mérito no se alcanzó la votación idónea para generar jurisprudencia por precedente sobre todas y cada una de las disposiciones reclamadas.

112. Lo anterior, ya que sobre algunas de ellas únicamente se aprobó su validez o invalidez –respectivamente– por mayoría de tres votos, cuestión que se ilustra a través de la tabla siguiente:

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019				
ARTÍCULO	DERECHO HUMANO	VALIDEZ O INVALIDEZ CONSTITUCIONAL	VOTOS	PÁGINAS
97	PRINCIPIO DE IGUALDAD LIBERTAD DE TRÁNSITO	INVALIDEZ	CUATRO	69-82

presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Respecto del punto resolutivo tercero, en cuanto a la concesión del amparo a la parte quejosa por lo que hace a los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Mientras que respecto a la concesión del amparo por el artículo 99 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se votó por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien, ante la dificultad de obtener las votaciones suficientes para resolver la problemática planteada, y con la finalidad de no dilatar más la resolución del asunto, se pronunció de manera excepcional en cuanto al fondo respecto a la inconstitucionalidad de este artículo, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

Finalmente, respecto del punto resolutivo cuarto, se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por estar en contra de los efectos y del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho a formular voto particular.



98	PRINCIPIO DE IGUALDAD LIBERTAD DE TRÁNSITO	INVALIDEZ	CUATRO	52-82
99	LIBERTAD PERSONAL	INVALIDEZ	TRES	52-82
100	LIBERTAD PERSONAL	VALIDEZ	TRES	88-94
121	LIBERTAD PERSONAL	VALIDEZ	TRES	88-94

113. Aunado a que en ese asunto no se abordaron la totalidad de los temas constitucionales que subsisten en el presente caso, en especial, el concerniente a la nota de irrenunciabilidad de la defensa adecuada que asiste a las personas migrantes argumentada por la parte quejosa.

114. Hecha esa precisión, esta Primera Sala continúa con el examen de la constitucionalidad de las disposiciones reclamadas que integran el apartado en curso conforme al orden metodológico anticipado.⁵⁷

(1) Análisis de los artículos 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración

115. A propósito del examen de las disposiciones señaladas al rubro, esta Primera Sala se permitirá iterar las consideraciones y el sentido adoptados en el *amparo en revisión 275/2019*.

(1.1.) Análisis de los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración

116. De conformidad con el *amparo en revisión 275/2019*, con el propósito de determinar si los artículos impugnados gozan de regularidad constitucional, resulta necesario retomar –en principio– el criterio que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el derecho a la libertad personal de las personas migrantes y sus restricciones.

⁵⁷ Vid. *Supra.*, p. 35.



117. Si bien es cierto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece explícita o taxativamente las causas, casos o circunstancias que deben ser consideradas como legítimas en una sociedad democrática para habilitar una medida privativa de libertad en la legislación interna, lo cierto es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que existe la posibilidad de que los Estados establezcan limitaciones o restricciones al derecho a la libertad.⁵⁸

118. En efecto, la citada Corte Interamericana ha determinado que la facultad de los Estados de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio constituye una finalidad legítima para restringir el derecho a la libertad personal; sin embargo, ha precisado que esa detención no puede ser –en ninguna circunstancia– de carácter punitivo. Por este motivo, considera que es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de **medidas alternativas** que puedan resultar efectivas para lograr ese fin.⁵⁹

119. Asimismo, dicha Corte Interamericana ha considerado que la privación de la libertad trae a menudo, como consecuencia ineludible, la afectación del goce de otros derechos humanos. Por lo tanto, tratándose de personas privadas de su libertad exclusivamente por cuestiones migratorias, los lugares de detención deben encontrarse diseñados a fin de garantizar un régimen adecuado para su situación legal, con personal debidamente cualificado y evitando, en la medida de lo posible, la desintegración de los núcleos familiares.⁶⁰

120. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de adoptar determinadas medidas positivas, concretas y orientadas, para garantizar que la privación de la libertad no genere un mayor riesgo de afectación a la integridad y al bienestar personal y familiar de las personas migrantes.⁶¹

121. En ese sentido, sólo en aquellos casos en los que resulte necesario y proporcional –atendiendo, siempre, a las circunstancias del caso en concreto– las

⁵⁸ *Caso Vélez Loor Vs. Panamá, Op. Cit.*, párrafo 168.

⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 171.

⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 209.

⁶¹ *Loc. Cit.*



personas migrantes pueden ser detenidas en establecimientos específicamente destinados a tal fin. Esto es así, porque si bien es cierto que resulta convencional la detención migratoria, lo cierto es que la misma debe ser utilizada **sólo bajo dos condiciones:** (1) que sea por el menor tiempo posible y, (2) para la atención de fines legítimos.⁶²

122. Por lo tanto, debe garantizarse que las personas detenidas por su situación migratoria permanezcan en lugares distintos a los destinados para las personas acusadas o condenadas por la comisión de delitos.

123. Ahora bien, en cuanto a los fines legítimos que justifican una detención migratoria, la Corte Interamericana ha sostenido que toda detención debe atender a los hechos y a las circunstancias particulares de las personas en concreto, **de forma que la misma no procede de manera automática;** es decir, sin tomar en consideración sus circunstancias individualizadas.⁶³

124. Por lo tanto, ninguna persona puede ser sometida a detención o encarcelamiento por causas o métodos que –aún calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto de los derechos fundamentales por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad.⁶⁴

125. Con sustento en lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración son constitucionales y convencionales, tal como se explica a continuación.

126. En principio debe destacarse que, si bien las normas impugnadas representan una limitación al derecho a la libertad personal de las personas migrantes, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana (indicados anteriormente), toda vez que el propósito o la finalidad perseguida es el control y la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro de territorio nacional.

⁶² *Caso Vélez Loor Vs. Panamá, Op. Cit.*, párrafo 208.

⁶³ *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Op. Cit.*, párrafos 90-91.

⁶⁴ Ídem.



127. En segundo lugar, debe destacarse que no se trata de una medida de carácter penal, sino una medida de naturaleza administrativa que, además, conforme a la fracción VII del artículo 20 de la Ley de Migración, obliga a las autoridades competentes a la presentación de las personas en estaciones migratorias respetando, en todo momento, sus derechos humanos; lo que denota que el Poder Legislativo reconoció que si esta medida no se realiza cuidadosamente, puede implicar la violación colateral de otros derechos humanos, además de la libertad.

128. En tercer lugar, debe destacarse que ese mismo artículo 20, fracción VII, de la citada legislación, establece que las estaciones migratorias son lugares específicamente habilitados para la permanencia de personas extranjeras a fin de regularizar su estancia en el país o para brindarles la asistencia para su retorno. Esto se ajusta al estándar convencional que establece que deben ser establecimientos en los que se garantice un régimen adecuado que procure la situación migratoria de las personas y que, además, sean distintos a los destinados para la detención de personas acusadas o condenadas por la comisión de algún delito.

129. En virtud de lo anterior, esta Primera Sala considera que la permanencia de las personas extranjeras en las estaciones migratorias es una situación que, conforme al régimen interamericano, **obliga a las autoridades migratorias a realizar la presentación de forma razonable, previsible y proporcional**, atendiendo siempre a las circunstancias –individualizadas– de quienes se encuentren involucradas, lo cual deriva del principio de no arbitrariedad en la privación de libertad de personas migrantes.

130. Por los razonamientos antes expuestos, esta Primera Sala concluye que son infundados los planteamientos de la parte recurrente en relación con los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración, toda vez que las disposiciones impugnadas son acordes al régimen constitucional y convencional para la privación legítima de la libertad de las personas migrantes en territorio nacional, en relación con el principio de igualdad y no discriminación.

(1.2.) Análisis de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración

131. En términos del *amparo en revisión 275/2019*, los artículos referidos facultan a la autoridad migratoria a realizar una revisión (acto de molestia) en



cualquier momento y en zonas diferentes a las de ingreso y salida del país; esto es, **se otorgan atribuciones a la autoridad migratoria para limitar, dentro del territorio nacional, el derecho a la libre circulación y tránsito** consagrado en los artículos 11 constitucional, 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

132. Esta Primera Sala observa que las disposiciones legislativas impugnadas están encaminadas a regular una cuestión de orden público, consistente en verificar la **estancia legal en el país de las personas extranjeras**.⁶⁵

133. En ese sentido, se considera que la medida en cuestión se encuentra prevista expresamente en los artículos 11 de la Constitución Política, 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 22.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

134. En efecto, el artículo 11 de la Constitución Política establece que el derecho a la circulación y tránsito **puede restringirse por las autoridades administrativas a partir de las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República**, o sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país; mientras que los artículos 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos **establecen que este derecho puede ser restringido por razones de interés público**.⁶⁶

⁶⁵ *Vid.* Ley de Migración:

"Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales."

⁶⁶ *Vid.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país ..."



135. Por lo tanto, al tratarse de una norma que faculta a restringir el derecho a la circulación, con el objeto de realizar actos de molestia dentro del territorio nacional a fin de verificar la situación migratoria regular de las personas extranjeras, es claro que se enmarca en la posibilidad expresamente prevista por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es Parte.

136. Así, mediante el procedimiento de revisión migratoria en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, la autoridad migratoria puede identificar a alguna persona en situación migratoria irregular e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.

137. Sin embargo, esta Primera Sala encuentra que, dada su generalidad y amplitud, la figura de revisión migratoria prevista en los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración transgrede injustificadamente los derechos a la igualdad y no discriminación y al libre tránsito.

138. En primer término, debe partirse de lo dispuesto por el artículo 11 de la Constitución Política del País, del cual se desprende que toda persona tiene el derecho de poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Sin embargo, como se ha indicado, este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración y salubridad general de la República o sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"12. 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

"...

"3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

"1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

"...

"4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público."



139. Es decir, en principio, toda persona puede entrar y salir del país, así como viajar por su territorio de manera libre, con la salvedad de aquellos supuestos o limitaciones establecidas, entre otras, por la ley de migración. Estas limitaciones no pueden ser absolutas o arbitrarias, sino que deben ser acordes con el marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

140. Ahora bien, el artículo 97 de la Ley de Migración establece que la revisión migratoria debe: **(i)** estar fundada y motivada; **(ii)** ser expedida por el Instituto Nacional de Migración, y **(iii)** precisar a la persona responsable de la diligencia, el personal asignado para la realización de la misma, la duración de la revisión y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará. A continuación, se procede a analizar cada requisito.

141. En relación con el requisito de que la orden se realice por **autoridad competente**, la Ley de Migración dispone en sus artículos 19 y 20 que el Instituto Nacional de Migración es el órgano desconcentrado encargado de la ejecución, control y supervisión de los actos en el ámbito migratorio y que, para ello, tiene facultades de revisión y verificación migratoria.⁶⁷

142. Las disposiciones generales emitidas por las propias autoridades migratorias disponen que las personas servidoras públicas facultadas para autorizar y ordenar esos actos son las siguientes: **(i)** Delegados federales; **(ii)** Subdelegados federales; **(iii)** Delegados locales; **(iv)** Subdelegados locales; y, **(v)** Subdirector de control y verificación migratoria.⁶⁸

⁶⁷ "Artículo 19. El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría."

"Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: ... II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación; ..."

⁶⁸ Así se desprende del "Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2012. Disponible en línea: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5277359&fecha=13/11/2012>



143. Respecto a la exigencia de **fundamentación y motivación**, desde la Séptima Época, la Primera Sala de esta Suprema Corte analizó qué debe entenderse por cada uno de estos requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución Política del País.

144. Al respecto, se indicó que todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.⁶⁹

145. Para verificar el cumplimiento de tal exigencia en el caso de la revisión migratoria, la orden debe indicar su duración, pues se trata de un acto que, al no tener un objeto determinado, debe limitarse temporalmente. Asimismo, debe hacerse constar expresamente quiénes son las personas responsables y asignadas para la ejecución de la diligencia.

146. En términos de lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Migración, para llevar a cabo un procedimiento de revisión migratoria, además de lo dispuesto por el citado artículo 97, se requiere contar con una orden de revisión, así como un oficio de comisión.

147. En ese sentido, a juicio de esta Primera Sala, la revisión migratoria, tal y como está regulada, resulta violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, por dos razones medulares: la primera, porque dada su generalidad y

⁶⁹ Tesis aislada publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Segunda Parte, página 56, con número de registro digital: 234576, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.". Criterio que ha sido reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte en la controversia constitucional 31/2010. Resuelto el 05 de abril de 2011. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de ocho votos, página 32. En similar sentido, la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 813, con número de registro digital: 192076, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES."



amplitud es una norma **sobreinclusiva**, y la segunda, por generar **impactos desproporcionados** en ciertos sectores de la población, particularmente personas indígenas y afroamericanas.

148. Respecto a la primera violación advertida, es importante señalar que una norma es sobreinclusiva cuando ésta comprende un universo demasiado extenso que impide analizar de manera objetiva los motivos o causas que llevaron al Legislativo a establecer esa medida, dada la **generalidad** y **amplitud** de la norma.

149. En el caso, se considera que se actualiza lo anterior porque la revisión migratoria permite afectar **el derecho a la libre circulación y tránsito a cualquier persona que se encuentre en un punto de revisión migratoria en cualquier lugar dentro del territorio nacional, sin importar para tal efecto si se trata de una persona mexicana o extranjera.**

150. Si bien la libertad de circulación y tránsito puede ser limitada con fines migratorios, tal como lo dispone el citado artículo 11 constitucional, ello no significa que la Constitución Política del País autorice cualquier tipo de afectación a dicha libertad o cualquier tipo de control migratorio.

151. En ese sentido, el hecho de que la Ley de Migración prevea una revisión migratoria que puede ser aplicada a cualquier persona, en cualquier parte del territorio nacional y en cualquier momento, hace prácticamente nugatorio el ejercicio del derecho a la libertad personal deambulatoria y de tránsito que instituyó el Poder Constituyente.

152. Esto es así, pues la Ley de Migración fija las condiciones para que toda persona, en el interior del territorio nacional, pueda ser sujeta a una restricción provisional a su libertad de circulación y tránsito para efectos de una revisión, sin que exista una razón suficiente y objetiva que justifique tal actuar, pues el único acto que lleva a cabo la persona que resiente la revisión es transitar por el territorio en el momento y lugar exacto en donde la autoridad administrativa decidió efectuar el proceso de revisión migratoria.

153. Lo anterior evidencia que la medida legislativa analizada es violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación por ser sobreinclusiva, pues la



única manera de solventar una revisión migratoria es que las personas que sean sujetas a la misma acrediten ante la autoridad migratoria su nacionalidad mexicana o su legal estancia dentro del territorio; lo que prácticamente las obliga a portar su identificación o documentación migratoria en todo momento, así como a acceder a las peticiones de identificarse ante la autoridad sin mayores elementos que su simple tránsito por un determinado territorio.⁷⁰

154. Esta obligación de identificación debe cumplirse entonces no sólo por las personas extranjeras, sino también por las personas nacionales, lo cual resulta claramente contrario a lo dispuesto por el propio artículo 11 constitucional, del que no se desprende en ningún momento el deber de portar documentos identificatorios dentro de territorio nacional.

155. No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que la norma exija un acto fundado y motivado en el que se especifique la zona geográfica o el lugar en que se efectuará, pues el hecho de que esté fundado y motivado no implica que se solvete su inconstitucionalidad.

156. Por lo tanto, resulta claro que las normas en cuestión son inconstitucionales, toda vez que son sobreinclusivas.

157. Además de lo señalado anteriormente, esta Primera Sala considera que los artículos 97 y 98 que se analizan son inconstitucionales por vulnerar de

⁷⁰ Al respecto, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Migración, el cual fue declarado constitucional previamente en esta ejecutoria, bajo una interpretación conforme, en el sentido de que la obligación que tienen las personas extranjeras de mostrar la documentación que acredite la identidad y situación migratoria regular sólo se surte en las diligencias de control migratorio y visitas de verificación. El artículo establece lo siguiente:

"Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

"I. Cuando se trate de extranjeros con, situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación.

"II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;

"III. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y

"IV. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables."



manera indirecta el derecho a la igualdad, al generar impactos desproporcionados en ciertos sectores de la población.⁷¹

158. Previamente se indicó que en términos de los artículos 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho de libre circulación y tránsito puede restringirse únicamente cuando la restricción esté prevista en una ley, sea necesaria para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertad de terceros, y **sea compatible con los demás derechos previstos en ambos tratados.**

159. Sobre este particular, cobra especial relevancia lo establecido por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 27 respecto a que las restricciones a la libertad de circulación y tránsito **deben ser compatibles con el principio fundamental de igualdad y no discriminación.**⁷²

⁷¹ Debe destacarse que este análisis sobre la constitucionalidad de las normas por vulnerar el principio de igualdad, en su vertiente indirecta, no es ajeno a esta Primera Sala. Por ejemplo, al resolver el *amparo directo en revisión 2730/2015*, esta Sala analizó la constitucionalidad del artículo 270 de la Ley de Relaciones Familiares del Estado de Zacatecas, que prevé un régimen patrimonial de separación de bienes para el matrimonio de manera preferente, bajo el argumento de que la norma generaba una discriminación indirecta por motivos de género. Este asunto se resolvió el 23 de noviembre de 2016, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta).

Asimismo, al resolver el *amparo directo en revisión 7134/2018*, la Sala analizó la constitucionalidad del régimen legal de sociedad conyugal previsto en el artículo 183, del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en relación con el supuesto que, para su cesación prevé el numeral 196, del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en cuanto a su contravención al principio de igualdad, en su vertiente indirecta, por no contemplar el caso en que el varón que comete violencia económica o patrimonial, ha incumplido, de manera injustificada, con sus deberes de mutua colaboración y solidaridad, al omitir aportar patrimonialmente y desentenderse, incluso, de las labores del hogar. Este asunto se resolvió en sesión de 21 de agosto de 2019, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), estos dos últimos se reservaron el derecho de formular voto concurrente. El Ministro Luis María Aguilar Morales votó en contra. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

⁷² Comité DHONU. *Observación General No. 27*. Libertad de circulación (art. 12): 02/11/99. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACIÓN GENERAL 27, párrafos 11 y 18.



160. **Para tener por actualizada una discriminación normativa indirecta se debe acreditar:** **(i)** la existencia de una norma o criterio aparentemente neutral, **(ii)** que afecte negativamente de forma desproporcionada a un grupo social en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar, y **(iii)** que no exista una justificación objetiva y razonable de ese impacto desproporcional de acuerdo con la Constitución.

161. De la lectura de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración se desprende la facultad de la autoridad migratoria para realizar una revisión (acto de molestia) en cualquier momento y en zonas diferentes a las de ingreso y salida del país; esto es, se otorgan atribuciones a la autoridad migratoria para limitar, dentro del territorio nacional el derecho a la libre circulación y tránsito.⁷³

162. Asimismo, establece que cuando se detecta alguna persona extranjera en situación irregular se procederá en términos del artículo 100 del mismo ordenamiento.⁷⁴

163. Esta Primera Sala observa que la norma referida **es aparentemente neutra**, pues cumple las características de ser abstracta e impersonal, toda vez que va dirigida a todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional.

164. Además, se establecen requisitos para llevarse a cabo, a saber: **(i)** que la orden esté fundada y motivada; **(ii)** que sea expedida por el Instituto Nacional de Migración; y, **(iii)** que se precise a la persona responsable de la diligencia, el personal asignado para la realización de la misma, la duración de la revisión y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará.

165. Sin embargo, conforme a lo dispuesto por el propio artículo 11 de la Constitución Política del País, **no existe obligación de portar documentos**

⁷³ "Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición."

⁷⁴ Ídem.



identificatorios dentro de territorio nacional, por lo tanto, para aplicar el contenido normativo referido, se abre la posibilidad a que las autoridades migratorias recurran a elementos relacionados con las características físicas o étnicas de las personas.

166. Esto denota que **las normas impugnadas tienen un impacto diferenciado** y particularmente pernicioso en las personas indígenas y afroamericanas.

167. En efecto, no puede desconocerse la composición pluricultural del país, la cual se sustenta en sus pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, quienes conforme al artículo 2o. constitucional, tienen derecho a **conservar sus lenguas y tradiciones**, lo que da lugar a que, en muchas ocasiones, como en el presente caso, las personas mexicanas no hablen español o lo hablen limitadamente.

168. Según datos del INEGI, en 2015, más de 25 millones de personas mexicanas se reconocieron como indígenas. Asimismo, de acuerdo con datos del 2020, en México existen 68 lenguas indígenas, con 364 variantes, las cuales son habladas por 7 millones 364 mil 645 personas, lo que representa el 6.1 % de la población total del país. Respecto a las personas afroamericanas, se identificaron a 2 millones 576,213 de personas que se reconocen como tales, lo cual representa el 2 % de la población total del país.⁷⁵

169. Por otro lado, en la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) de 2017, 49.3 % de las personas indígenas de doce años y más perciben que sus derechos son poco o nada respetados. Asimismo, el 29.2 % declaró haber experimentado al menos un incidente de negación de derechos en los últimos cinco años.⁷⁶

170. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en los informes periódicos 18o. a 21o. el veintinueve de agosto de dos mil dieci-

⁷⁵ Encuesta Intercensal 2015 del INEGI; Censo de Población y Vivienda 2020.

⁷⁶ INEGI (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2017 (Base de datos). <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/default.html#Microdatos>



nueve, apuntó que, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado, **los pueblos indígenas continúan siendo afectados por la discriminación racial**, lo cual se manifiesta en los altos índices de pobreza y marginación, y las dificultades que enfrentan para acceder al trabajo, educación y servicio de salud adecuados.⁷⁷

171. Adicionalmente, **apuntó la situación del uso generalizado de prácticas de perfilamiento racial por parte de las autoridades migratorias, las cuales han generado detenciones arbitrarias y devoluciones sistemáticas sin la asesoría legal adecuada.**⁷⁸

172. En esas condiciones, esta Primera Sala advierte que **dada la falta de parámetros objetivos** que permitan a las autoridades migratorias dar cumplimiento a la ley sin necesidad de atender a perfiles raciales, **los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración impugnados generan una discriminación normativa indirecta en perjuicio de las personas indígenas o afromexicanas**, pues posibilitan que se generen revisiones migratorias con base en aspectos tales como el origen étnico, color de piel e idioma.

173. Es decir, para esta Primera Sala las normas referidas tienen efectos desproporcionados en perjuicio de las comunidades indígenas y afromexicanas, lo cual no resulta legítimo aún bajo el argumento de continuar con un control migratorio dentro del territorio nacional.

174. En similar sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("*Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana*" y "*Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina*").⁷⁹

⁷⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18o. a 21o. combinados de México*. 29 de agosto de 2019. CERD/C/MEX/CO/18-21, párrafo 18. Disponible en línea: <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/CERD_C_MEX_CO_18-21_36936_S.pdf>

⁷⁸ *Loc. Cit.*

⁷⁹ *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Op. Cit.*, y *Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C, No. 410.



(1.3.) Análisis del artículo 99 de la Ley de Migración

175. Finalmente, conforme al *amparo en revisión 275/2019*, el artículo 99 de la Ley de Migración es inconstitucional, en tanto que se observa que dicho numeral establece el alojamiento en las estaciones migratorias como regla general y no como excepción, lo cual vulnera el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la libertad personal.

176. El artículo 99 de la Ley de Migración dispone que es de **orden público la presentación de las personas extranjeras en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello**, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional, y que la presentación de personas extranjeras es la medida dictada por el Instituto Nacional de Migración mediante la cual se acuerda el **alojamiento temporal de una persona extranjera que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno**.

177. De dicho artículo es posible advertir que la presentación se contempla como regla general y no como una excepción, lo cual afecta injustificadamente el derecho a la libertad personal.

178. En efecto, de conformidad con la jurisprudencia interamericana, el incumplimiento de normas migratorias (particularmente en los casos en que se hace de forma totalmente irregular) no puede derivar en la privación de la libertad de las personas como regla general. La medida privativa debe ser de carácter excepcional y **ello debe quedar claro en la legislación**, lo cual no sucede con la norma apuntada.

179. Al respecto, es importante enfatizar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que, si bien los Estados tienen facultades para idear normas relacionadas con la migración y la entrada y salida del país, lo cierto es que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, de modo tal que **"las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines de asegurar la compare-**



cencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación y únicamente durante el menor tiempo posible".⁸⁰

180. Por ello, la citada Corte Interamericana ha sostenido que "**serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines**".⁸¹

181. En ese sentido, a juicio de esta Primera Sala, el artículo 99 analizado es inconstitucional, pues el establecimiento de la privación de la libertad como regla general para los fines de cautelar un proceso migratorio se traduce en una medida punitiva enfocada en contrarrestar la migración irregular, lo cual es contrario al parámetro constitucional y convencional de derechos humanos.

182. No pasa inadvertido para esta Primera Sala lo dispuesto en los artículos 101 y 102 de la Ley de Migración, los cuales prevén que una persona extranjera, cuando cumpla con los requisitos, puede ser entregada en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación de la persona extranjera de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.⁸²

⁸⁰ Vid. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Op. Cit.*, párrafo 167; *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana. Op. Cit.*, párrafo 359, y COIDH. *Derechos y Garantías De Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional. OC-21/14*, en respuesta a la solicitud presentada en el mes de julio de 2011 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, párrafo 151.

⁸¹ *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana. Op. Cit.*, párrafo 359; *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Op. Cit.*, párrafo 171, y *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Op. Cit.*, párrafo 131.

⁸² Artículo 101. Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida



183. Sin embargo, tales disposiciones corroboran que la medida procede solamente ante ciertos supuestos, mientras que la regla general es el "alojamiento" de la persona extranjera en una estación migratoria. Además, en todo caso la custodia es la única medida alternativa posible a la de privación de la libertad, cuya regulación es de aplicación estricta.⁸³

184. Por las razones anteriores, esta Primera Sala considera que es inconstitucional el artículo 99 de la Ley de Migración, pues afecta injustificadamente el derecho a la libertad personal.

solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio."

"Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá: a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad; b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá; c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana. La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley."

⁸³ Entre los requisitos que prevé el Reglamento de la Ley de Migración, se encuentran:

"Artículo 214. Para que el Instituto pueda entregar en custodia a una persona extranjera, en términos del artículo 101 de la Ley, deberá tomar en consideración lo siguiente: I. Que la autoridad migratoria cuenta con impedimento legal para resolver en definitiva la situación migratoria de una persona extranjera, de conformidad con los términos establecidos en los artículos 43 y 111 de la Ley; II. Que la persona extranjera no cuente con alerta migratoria; III. Que no haya infringido en más de una ocasión la Ley, y IV. Que no se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 43, fracción I, de la Ley."

"Artículo 215. Además de lo previsto por el artículo anterior, para efectos de que una persona extranjera sea entregada en custodia a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, deberá realizar la solicitud por escrito, la cual deberá ser ratificada mediante comparecencia ante la misma autoridad, dentro del término de tres días naturales siguientes al de su formulación. A la solicitud deberá acompañar los siguientes documentos para su cotejo: I. Acta constitutiva o el instrumento público en el que se acredite la legal existencia de la persona moral, así como sus modificaciones, con el fin de verificar que su objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos; II. Instrumento público en el que conste el tipo de poder o mandato y las facultades conferidas a los representantes legales o a los apoderados, si el acta constitutiva no los contiene, para promover actos legales ante autoridades administrativas federales; III. Identificación oficial vigente del representante o apoderado legal, y IV. Comprobante de domicilio, en el cual se llevará a cabo la custodia, cuya fecha de expedición no exceda de treinta días naturales. Una vez autorizada la custodia, deberá entregar la garantía que haya sido previamente fijada a juicio de la autoridad migratoria."



(2) Análisis de los artículos 77 y 111 de la Ley de Migración

185. Los artículos 77 y 111 de la Ley de Migración no fueron analizados en el *amparo en revisión 275/2019*, ni han sido objeto de estudio por precedente alguno del índice de este Alto Tribunal. Por esa razón, esta Primera Sala se permite abordar su análisis en los dos subapartados siguientes.

(2.1.) Análisis del artículo 77 de la Ley de Migración

186. El artículo 77 de la Ley de Migración establece lo siguiente:

"Artículo 77. El procedimiento administrativo migratorio se regirá por las disposiciones contenidas en este Título, en el Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Durante su sustanciación se respetarán plenamente los derechos humanos de los migrantes."

187. De la lectura del artículo de referencia, esta Primera Sala considera que el mismo es acorde con el parámetro de control de regularidad constitucional, pues se limita a prescribir que el procedimiento administrativo migratorio se rige por el título sexto "Del Procedimiento Administrativo Migratorio" de la Ley de Migración; así como a remitir a la aplicación de otras normas integrantes del ordenamiento mexicano, como su reglamento⁸⁴ y otras normas con carácter general que, sobre la misma materia, emita la Secretaría de Gobernación.⁸⁵

188. Sin que, con dicha descripción, y con la remisión normativa establecida, se violen el principio de igualdad y no discriminación, o las libertades personales y de tránsito reconocidas en los textos constitucional y convencional vigentes.

189. Máxime que, en su último enunciado, dispone que durante la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio tienen que garantizarse plena-

⁸⁴ Reglamento de la Ley de Migración. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012. Texto vigente. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del 2014.

⁸⁵ Artículo 3, fracción XXXI, de la Ley de Migración.



mente los derechos humanos de las personas migrantes, lo que coincide con la obligación constitucional y convencional del Estado mexicano de garantizar su esfera fundamental –incluso– con protección *reforzada*,⁸⁶ habida cuenta de la condición de vulnerabilidad que sobre estas se presume.

(2.2.) Análisis del artículo 111 de la Ley de Migración

190. En primer lugar, esta Primera Sala destaca que el artículo 111 de la Ley de Migración no es violatorio del principio de igualdad, pues de su lectura cuidadosa se advierte que el mismo no incita, ni directa ni indirectamente, discriminación alguna en contra de las personas migrantes.

191. Como se adelantó a propósito del estudio de los agravios propuestos por el presidente de la República en su recurso de revisión, lo que dispone ese artículo es la facultad de la autoridad migratoria de alojar a personas migrantes por un periodo de quince días hábiles, en tanto se resuelve su situación migratoria; y, por un periodo de hasta sesenta días hábiles –incluso– frente a la actualización de algunos de los supuestos normativos de detención ahí establecidos. Cuestión que, a juicio de esta Sala, no es atentatoria del principio de igualdad y no discriminación.

192. Sin embargo, como también se argumentó, los periodos ahí prescritos para el alojamiento de personas extranjeras son inconstitucionales, a la luz del artículo 21 constitucional, en relación con el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, reconocida en el diverso 17, en relación con los artículos 1, 2, 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

(2.2.1.) Interpretación conforme del artículo 111 de la Ley de Migración

193. Sin embargo, adicionalmente a la declaratoria de invalidez constitucional de los periodos de detención establecidos en dicha disposición, esta Primera Sala considera imprescindible establecer, también, la forma en que el artículo referido debe ser **interpretado**, respecto de las porciones normativas que no se vean afectadas de inconstitucionalidad.

⁸⁶ Vid. *Infra.*, p. 67.



194. Como se anticipó –a propósito del examen de los agravios del presidente de la República–, para que la privación de la libertad de extranjeros por razones migratorias esté justificada y no sea arbitraria, es necesario que cumpla con los requisitos de *razonabilidad*, *necesidad* y *proporcionalidad*.

195. Esta Primera Sala considera que el requisito de razonabilidad es un criterio de aplicación *objetivo*, mientras que los requisitos relativos a su necesidad y proporcionalidad son criterios de evaluación de naturaleza *subjetiva*; ello pues, en estos últimos dos casos, corresponde a la autoridad migratoria **justificar fundada y motivadamente**, a la luz de las *circunstancias del caso en concreto*, dos cuestiones.

196. Por un lado, (1) que la detención sea absolutamente indispensable para cumplir con el fin que se busca garantizar en términos de los regímenes legal y constitucional vigentes y, además, analizar si no existe una medida menos restrictiva de la libertad personal del extranjero imputado para resolver su situación migratoria en el país (requisito de *necesidad*); y, por otro, (2) que se logre un balance entre la medida adoptada y las condiciones migratorias particulares en las que se encuentra el extranjero en cuestión, es decir, que sea proporcional el beneficio que se va a lograr mediante su detención, en relación con la afectación que sobre sus derechos va a resentir (requisito de *proporcionalidad*).

197. Sin embargo, el requisito de **razonabilidad** responde a un **criterio de aplicación objetivo**, pues **el Estado mexicano sólo está legitimado convencionalmente para detener a personas extranjeras por razones que se encuentren enlistadas limitativamente por la legislación, y que deben estar relacionadas –por regla general– con su identificación personal**, precisamente porque las personas migrantes no deben ser calificadas, ni mucho menos tratadas como criminales, o exclusivamente desde una perspectiva de seguridad nacional y/o de salud pública.

198. Esta Primera Sala advierte que la única disposición normativa que establece los supuestos que justifican la detención de un extranjero por razones migratorias se encuentran listados taxativamente en el artículo 111 de la Ley de Migración.



199. Bajo esa tesis, el artículo 111 de la Ley de Migración debe interpretarse⁸⁷ de la forma siguiente:

i) En primer lugar, en el sentido de que el alojamiento de personas extranjeras en estaciones migratorias en *ningún supuesto* podrá exceder de un periodo superior a las treinta y seis horas que dispone el Texto Constitucional a propósito de la detención de personas por cuestiones de naturaleza administrativa.

ii) Y, en segundo lugar, el alojamiento de personas extranjeras en estaciones migratorias (hasta treinta y seis horas o menos) sólo se encontrará justificado (por perseguir una finalidad legítima) en cualquiera de los supuestos normativos previstos en la propia disposición, sin que sea posible su detención por cuestiones *ajenas* a las ahí establecidas; a saber:

"I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

"II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

"III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

"IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y

⁸⁷ Tesis aislada 1a. CCCXL/2013 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 530, con número de registro digital: 2005135, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.". Tesis aislada 1a. CCXIV/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 556, con número de registro digital: 2003974, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Tesis aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 337, con número de registro digital: 2018696, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO."



"V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país."

200. No es óbice para lo anterior reconocer que pueden presentarse **dificultades fácticas, no atribuibles a las autoridades migratorias mexicanas** en aras de acelerar o concluir a la brevedad posible el procedimiento administrativo migratorio respectivo y que, por tanto, puedan llegar a **tardar más de treinta y seis horas** en resolver dicha situación.

201. Sin embargo, con independencia de lo que pueda durar ese procedimiento (tendente a esclarecer la situación migratoria de la persona en cuestión), esta Primera Sala resuelve que **es el alojamiento de los extranjeros en la estación migratoria a partir de su presentación lo que, en ningún caso, debe exceder esa temporalidad.**

202. Asimismo, si bien es legítimo detener a una persona migrante en estaciones migratorias, también lo es que está proscrito que la permanencia en éstas supere la temporalidad de treinta y seis horas establecida expresamente en el Texto Constitucional.⁸⁸ De tal forma que, una vez superada esa temporalidad, las personas que se encuentren sujetas a un proceso migratorio habrán de continuar en libertad.

203. En ese orden de ideas, el último párrafo del artículo 111 de la Ley de Migración debe ser interpretado en el sentido de que, después de transcurridas las *treinta y seis horas* del alojamiento, el Instituto le otorgará al migrante de mérito la condición de *"estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país"*, mientras subsista el supuesto por el que se le otorgó dicha condición de estancia. Y, agotada esa condición, el Instituto deberá determinar su situa-

⁸⁸ Vid. Artículo 121, primer párrafo, de la Ley de Migración.



ción migratoria definitiva; incluso, la relativa a un posible retorno asistido o de deportación.⁸⁹

204. Esta Primera Sala no soslaya que **pueden existir factores de riesgo grave para la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de terceras personas como consecuencia del ingreso ilícito de personas migrantes a territorio nacional mexicano**. Casos en los que, a la luz de los Sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos, puede justificarse también la detención temporal de extranjeros por razones migratorias.

205. Sin embargo, de una lectura minuciosa de la Ley de Migración no se advierte un listado taxativo de los supuestos "de riesgo grave" en que esa detención podría encontrarse legitimada, ni mucho menos la temporalidad en que se justificaría la detención. Tal como lo es –por mencionar dos ejemplos– la comisión de un delito en su país de origen, o la transmisión de alguna enfermedad epidémica.

206. Entonces, en la medida en que el Poder Legislativo no ha emitido una lista limitativa de supuestos normativos de esta naturaleza, esta Primera Sala considera que es legítimo que sean las autoridades migratorias quienes definan la gravedad del riesgo que representa para la seguridad del país la circulación del extranjero de mérito dentro de su territorio, así como la temporalidad y las condiciones de su alojamiento; para lo cual deberá hacer un análisis escrupuloso de las características *personales* del afectado.

207. Determinación administrativa que debe, fundada y motivadamente: (1) **justificar** que se trata de la implementación de una **medida razonable, necesaria y proporcional**; y, al tenor de ese análisis, (2) demostrar que –en efecto– existe una **amenaza presente, directa e imperativa** que justifica la reclusión de la persona migrante precisamente por conllevar ese riesgo.

⁸⁹ Vid. Artículo 121, segundo párrafo, de la Ley de Migración.



208. En todo caso **recaerá sobre las autoridades migratorias la carga de probar que esa persona en particular representa una amenaza para la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de terceras personas, y que no cabe hacer frente a ella con medidas alternativas.**

209. **Las autoridades migratorias siempre deben tener en cuenta la posibilidad de utilizar medios menos invasivos de la libertad personal para alcanzar el mismo fin** (v.gr. la obligación de presentarse periódicamente en un lugar; la imposición de alguna fianza; o, cualquier otra serie de condiciones tendentes a evitar su fuga). Cuestión que, en todo caso, deberá ser objeto de **reevaluación periódica.**

(2.2.1.1.) Interpretación conforme del artículo 121 de la Ley de Migración, a la luz de la interpretación correspondiente al diverso 111

210. Como se resolvió antes, el artículo 121 de la Ley de Migración es válido constitucionalmente.⁹⁰ Sin embargo, a la luz de la interpretación propuesta sobre el artículo 111, esta Primera Sala considera que el significado de la porción normativa "*permanecerá presentado en la estación migratoria*" del primer párrafo del artículo 121 de la Ley de Migración también merece ser desentrañado conforme al numeral 21 de la Constitución Federal.

211. Bajo ese orden de ideas, como se anticipó en párrafos previos, **la permanencia de las personas migrantes en una estación migratoria**, con independencia de que haya concluido o no el proceso migratorio necesario para resolver el estatus de su estancia en el país, **en ningún supuesto podrá exceder de las treinta y seis horas dispuestas por el Texto Constitucional.**

212. Bajo esa tesitura, una vez concluido ese periodo deberá otorgarse a la persona migrante incoada la condición de "*estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país*" y, por vía de consecuencia, garantizará-sele la conclusión de su proceso migratorio en **libertad absoluta.**

⁹⁰ Vid. *Supra.*, p. 38.



(3) Estudio de los conceptos de violación a la luz de los apartados (1) y (2) previos

213. Como se sintetizó antes, mediante la ampliación de su demanda de amparo indirecto la parte quejosa argumentó que el circuito normativo de referencia resultaba violatorio del principio de igualdad y no discriminación, al provocar un régimen de discriminación normativa indirecta en perjuicio de su esfera fundamental.

214. Con base en los apartados (1) y (2) previos, esta Primera Sala resuelve que sus conceptos de violación son **parcialmente fundados** por las razones que se exponen a continuación.

215. En primer lugar, son **infundados** los argumentos de inconstitucionalidad planteados sobre los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 100 y 121⁹¹ de la Ley de Migración, toda vez que éstos son acordes, respectivamente, con el principio de igualdad y no discriminación (al no provocar discriminación normativa indirecta alguna), y con el derecho humano a la libertad personal, al coincidir con el estándar de protección que sobre éste han establecido tanto el Sistema Universal de los Derechos Humanos, como el Interamericano.

216. En segundo lugar, son **infundados** los argumentos de inconstitucionalidad planteados sobre el artículo 77 de la Ley de Migración,⁹² en la medida en que su prescripción de aplicación del título sexto de la propia ley, y la remisión a otras normas que integran el ordenamiento jurídico mexicano, no provocan afectación alguna sobre el principio de igualdad y no discriminación, ni mucho menos sobre las libertades personal y de tránsito; por el contrario –incluso– en su último enunciado coincide con el régimen convencional vigente que dispone que

⁹¹ Identificados en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación primero.

⁹² Identificados en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación primero.



en todo proceso administrativo migratorio tienen que garantizarse los derechos humanos.

217. En tercer lugar, son **fundados** los argumentos de inconstitucionalidad planteados sobre los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración⁹³ toda vez que, como se justificó previamente –con base en las consideraciones y el sentido en que fue resuelto el *amparo en revisión 275/2019*– los artículos 97 y 98 de mérito son violatorios del principio de igualdad y no discriminación, así como de la libertad de tránsito; mientras que el artículo 99 es violatorio del derecho humano a la libertad personal.

218. Y, en cuarto lugar, **fundados** los argumentos de inconstitucionalidad planteados sobre el artículo 111 de la Ley de Migración,⁹⁴ relativos a los plazos ahí previstos para la detención de personas extranjeras a partir de su presentación en alojamientos migratorios (quince y sesenta días hábiles, respectivamente) al contravenir el artículo 21 constitucional, y el diverso 17 del propio ordenamiento, en relación con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

219. Mismo que, como resolvió esta Primera Sala, debe ser interpretado a la luz de las consideraciones constitucionales y convencionales plasmadas en el apartado correspondiente en la presente ejecutoria.⁹⁵

220. Por las razones expuestas, son fundados los conceptos de violación identificados como **sexto** en la demanda de amparo indirecto, y los identificados como **primero** y **tercero** de su *ampliación*.

– Estudio de los actos reclamados

⁹³ Identificados en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación primero.

⁹⁴ Identificados en la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación sexto; y, en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como los conceptos de violación primero y tercero.

⁹⁵ *Vid. Supra.*, p. 59.



221. Como se describió en los antecedentes de la presente ejecutoria, además de las normas que fueron reclamadas por la parte quejosa, se reclamaron los actos siguientes:

a) La detención, aseguramiento y/o alojamiento ilegal en la estación migratoria de Matamoros, Tamaulipas, de su persona por más de 36 horas.

b) La privación de su libertad personal fuera de procedimiento con fines de deportación y/o expulsión y su ejecución.

c) La ejecución de cualquier orden de deportación y/o expulsión que haya emitido en su contra, fuera de procedimiento, por afectar su esfera jurídica al incurrir en dicho supuesto.

d) La negativa de realizar los trámites migratorios de los quejosos tendientes a regularizar y obtener su legal estancia en México, en términos de los artículos 52, fracción V, inciso a); 132, fracción I; 133, fracciones III y IV; 136, y demás relativos de la Ley de Migración.

e) La negativa de recibir y tramitar su solicitud realizada con apego al artículo 102 de la Ley de Migración.

222. Esta Primera Sala hace énfasis en que no será objeto de estudio en la presente ejecutoria el acto identificado como "c)" (relativo a la orden de deportación), toda vez que sobre éste no fue levantado el sobreseimiento por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

223. Dicho lo cual, para dar orden metodológico al presente estudio, esta Primera Sala se permite, en primer lugar, analizar el acto reclamado identificado con el inciso a); y, en segundo lugar, los actos reclamados identificados con los incisos b), d) y e), a la luz del derecho humano al debido proceso.

(1) Análisis del concepto de violación planteado sobre el acto reclamado identificado como el inciso a), sobre la detención, aseguramiento y/o alojamiento ilegal en la estación migratoria de Matamoros, Tamaulipas, de la parte quejosa por más de treinta y seis horas



224. Toda vez que esta Primera Sala ha declarado la invalidez constitucional de los plazos previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración para el alojamiento de extranjeros en estaciones migratorias, se resuelve también que fue inconstitucional la detención de la parte quejosa, con fundamento en esa disposición inconstitucional, por un periodo que excedió las treinta y seis horas (artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En vía de consecuencia, es **fundado** el argumento de inconstitucionalidad respectivo.⁹⁶

225. Bajo esa tesis, son **fundados** los conceptos de violación identificados como **sexto** en escrito inicial de la demanda, y **primero** y **tercero** de su *ampliación*.

(2) Análisis de los conceptos de violación planteados sobre los actos reclamados identificados como los incisos b), d) y e), a la luz del derecho humano al debido proceso

226. En aras de realizar el análisis mencionado, y dado el objeto de lo planteado en la demanda de amparo, esta Primera Sala abordará los temas que, por cuestión de orden metodológico, se señalan a continuación: (1) las personas migrantes como "grupo vulnerable" frente al desconocimiento del derecho del Estado receptor; (2) el derecho a una defensa adecuada como parte del estándar del derecho humano al debido proceso; (3) la irrenunciabilidad del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria; y, (4) análisis de los conceptos de violación planteados sobre los actos reclamados identificados como los incisos b), d) y e), a la luz del derecho humano a una defensa adecuada (debido proceso).

(1) Las personas migrantes como grupo vulnerable frente al desconocimiento del derecho del Estado receptor.

227. Como se adelantó en la presente ejecutoria, los migrantes son personas que, por regla general, han tenido que salir de sus países de origen en busca de nuevas oportunidades laborales; por condiciones de pobreza extrema;

⁹⁶ Identificado en la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación sexto; y, en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como los conceptos de violación primero y tercero.



ser víctimas de delincuencia, de daños medio ambientales, conflictos, persecuciones, del terrorismo o de violaciones o abusos de los derechos humanos; y, tal escenario desfavorable no concluye al abandonar su país de origen, sino que *continúa en los territorios de tránsito o destino*.⁹⁷

228. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con base en hallazgos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha resaltado que *la extrema vulnerabilidad de los migrantes* que transitan en situación irregular por México se genera debido a que: viajan en medios de transporte de alto riesgo, como el ferrocarril de carga o camiones de doble fondo; utilizan caminos de extravío y en general lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen las zonas por las que pasan; evitan el contacto con la policía o cualquier agente del Estado; **no conocen sus derechos o prefieren no ejercerlos si ello implica ser visibles; no saben ante quién acudir en caso necesario y desconocen las leyes del país**.^{98,99}

229. Esta situación migratoria irregular ha trascendido al contexto institucional, generando situaciones de vulneración a sus derechos humanos como: **deportaciones expeditas, privación de la libertad como regla de atención general; tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes; falta de asesoría jurídica**, imposibilidad de acceso e indebida retención de documentos de identidad; **desconocimiento del marco jurídico aplicable, desconocimiento de las formalidades para hacer manifestaciones y ofrecer pruebas**, omisión de impulsar mecanismos para la regularización migratoria, retraso injustificado en el trámite de procedimientos administrativos, etcétera.¹⁰⁰

230. En ese contexto, la protección judicial de las personas migrantes se erige como un pilar importante para combatir las violaciones a sus derechos humanos.

⁹⁷ Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Edición: mayo de 2021, p. 93.

⁹⁸ CIDH. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. Informe temático OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 de 30 de diciembre de 2013, párrafo 86.

⁹⁹ Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional, *Op. Cit.*, p. 9.

¹⁰⁰ Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional, *Op. Cit.*, p. 10.



231. En ese orden de ideas, esta Primera Sala considera que sobre las personas migrantes irregulares que transitan en territorio mexicano opera una **presunción de desconocimiento de las normas jurídicas del Estado mexicano que les asisten para su protección y defensa**; razón por la que resulta fundamental que las autoridades conozcan la problemática en que se encuentran, y tengan a la mano las mejores herramientas y criterios jurídicos para proteger sus derechos de forma efectiva.¹⁰¹

232. Así, también como se anticipó, esta Primera Sala considera que la presencia de condiciones de desigualdad real obliga al Estado a adoptar *medidas reforzadas de protección en favor de la comunidad migrante*, que tengan como finalidad reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de sus intereses.

233. Esta circunstancia fue reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el "*Caso Vélez Loor Vs. Panamá*",¹⁰² en el que sostuvo que los extranjeros detenidos en un medio social y jurídico diferente de los suyos, y muchas veces con un idioma que desconocen, experimentan una condición de particular vulnerabilidad que, obliga a **adoptar medidas de compensación que aseguren que la persona extranjera detenida disfrute de un verdadero acceso a la justicia, se beneficie de un debido proceso legal y goce de condiciones de detención compatibles con el respeto debido a la dignidad de las personas**.

234. Bajo esa tesitura –y como se verá más adelante– frente a la presunción de desconocimiento del derecho que coloca a las personas migrantes en una posición de vulnerabilidad al afrontar cualquier procedimiento ante la autoridad, sea de tipo administrativo o judicial, **el Estado tiene la obligación de aplicar medidas reforzadas de protección que nivelen las situaciones de desventaja en que se encuentran, particularmente a propósito de la garantía del derecho humano al debido proceso**.

235. De no existir estas medidas reforzadas, reconocidas en diversas vertientes del procedimiento (*v.gr.* asistencia consular, derecho a un traductor,

¹⁰¹ *Ibíd.*, pp. xvi-xvii.

¹⁰² *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Op. Cit.*, párrafo 152.



defensa adecuada o técnica, etcétera) difícilmente se podría asegurar que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un acceso a la justicia auténtico, y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad en relación con quienes no afrontan esas desventajas.¹⁰³

236. Las autoridades, y particularmente la judicatura, deben identificar si, en los casos que involucren personas migrantes, alguna circunstancia fáctica hace necesario implementar un ajuste con motivo del trámite migratorio o al resolver el fondo del litigio.

237. Ello se puede materializar mediante la modulación o flexibilización de una disposición que, por regla general, sería aplicable al tipo de asunto en cuestión, pero que tendría un especial impacto negativo en el caso concreto; o bien, con la implementación de medidas positivas no previstas expresamente en ley pero que sean idóneas para solventar el obstáculo o barrera que perjudica a la persona migrante. Lo anterior, siempre bajo la condición de que tales cursos de acción no vulneren desproporcionadamente los derechos de otras partes involucradas.¹⁰⁴

(2) El derecho a una defensa adecuada como parte del estándar de protección del derecho humano al debido proceso

238. El derecho de acceso a la justicia, también denominado tutela jurisdiccional efectiva, ha sido definido por este Alto Tribunal como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso, en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.¹⁰⁵

¹⁰³ Opinión Consultiva OC-18/03. *Op. Cit.*, p.114.

¹⁰⁴ Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional. *Op. Cit.*, pp. 42-43.

¹⁰⁵ Tesis aislada 1a. LXXIV/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, página 882, con número de registro digital: 2003018, de rubro: "DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS."



239. **Tales prerrogativas alcanzan** no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino **también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.**¹⁰⁶

240. Por otro lado, el derecho al debido proceso, que se encuentra profundamente ligado con el derecho de acceso a la justicia, en su aspecto formal comprende un conjunto de garantías que deben observarse por la autoridad antes de modificar la esfera jurídica de las personas.

241. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁰⁷ ha dispuesto que el "debido proceso legal" se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Ídem.

¹⁰⁷ "Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada; c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

¹⁰⁸ Opinión Consultiva OC-18/03. *Op. Cit.*, párrafo 123.



242. En ese tenor, esta Primera Sala ha resuelto que dentro de las garantías del debido proceso existe un "*núcleo duro*" de derechos,¹⁰⁹ que debe observarse en todo procedimiento jurisdiccional inexcusablemente, y otro 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, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto.¹¹⁰

243. En esta última categoría es posible identificar dos especies:

i) 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,

ii) 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.¹¹¹

244. Ahora bien, el reconocimiento formal de tal conjunto de garantías no es suficiente pues, además, es necesario brindar las condiciones materiales necesarias que permitan ejercer esos derechos con el fin de garantizar una defensa efectiva; en otras palabras, el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia no sólo sea formal, sino real.

¹⁰⁹ El núcleo duro del debido proceso se identifica con las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales comprenden: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

¹¹⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 396, con número de registro digital: 2005716, de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO."

¹¹¹ Ídem.



245. Así, para tener un real y efectivo acceso a la justicia dentro de un proceso es necesario cumplir, entre otros derechos, **con el de gozar de una defensa adecuada, pues obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto de éste.**¹¹²

(2.1.) El procedimiento administrativo migratorio como una manifestación del derecho punitivo del Estado

246. Antes de definir el contenido del derecho a una defensa adecuada, particularmente en materia migratoria, para esta Primera Sala es importante precisar que, tanto el derecho penal, como el administrativo –dentro del que se encuentra el *migratorio*– y el fiscal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

247. Este Alto Tribunal ha sido contundente en resolver que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador –como una de las manifestaciones del derecho punitivo del Estado– es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, toda vez que la sanción administrativa guarda una similitud con las penas, ya que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico (en uno y otro supuestos la conducta humana es ordenada o prohibida); en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza.¹¹³

¹¹² Amparo directo en revisión 1182/2018, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente). Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular, párrafo 113.

¹¹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, con número de registro digital: 174488, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."



248. Para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones:¹¹⁴

i) Un elemento formal, es decir, que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción; y,

ii) Un elemento material, es decir, que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado, de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de **salvaguardar el orden público y el interés general**.

249. En ese tenor, esta Primera Sala considera que **tratándose del derecho migratorio también es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, toda vez que dicha materia cumple con sus elementos formal y material de actualización**; esto, si se atiende a las consideraciones siguientes:

i) El procedimiento administrativo migratorio puede tener como efecto la imposición de sanciones como: la privación de la libertad, la deportación o el retorno asistido de las personas migrantes. Y,

ii) El procedimiento administrativo migratorio entraña una manifestación de la facultad punitiva del Estado ya que su sustanciación conlleva la intención manifiesta de determinar si es o no procedente sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado (migración irregular).

250. En sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el "*Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*",¹¹⁵ resolvió que el elenco de garantías

¹¹⁴ Cfr. Tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo II, página 897, con número de registro digital: 2018501, de rubro: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR."

¹¹⁵ COIDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74, párrafo 103.



mínimas del debido proceso legal se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter", lo que revela que **el debido proceso incide sobre todos estos órdenes** y no sólo sobre el penal.¹¹⁶

251. De ahí que, incluso, esta Primera Sala haya coincidido con el Juzgado de Distrito *a quo* en el sentido de que sobre el periodo máximo de permanencia en una estación migratoria es aplicable el plazo que prevé el artículo 21 constitucional para las detenciones administrativas.

252. En esa tesitura, habida cuenta de que los procesos migratorios comparten las características fundamentales de los "administrativos sancionadores" es inobjetable que les son aplicables también las **formalidades esenciales del procedimiento**, pues se trata de un acto privativo de la libertad; dentro de las cuales se encuentra la garantía del **derecho humano a una defensa adecuada y oportuna**.¹¹⁷

(2.2.) El estándar de protección del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria

253. El **derecho humano a una defensa adecuada**, tutelado por el artículo 20, inciso B), fracción VIII, de la Constitución Federal,¹¹⁸ **se garantiza**, esencial-

¹¹⁶ "Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.". (*Vid. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Op. Cit.*, párrafo 127).

¹¹⁷ Tesis de 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, con número de registro digital: 200234, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."

¹¹⁸ "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral.

"Se registrará por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación."
...

"B. De los derechos de toda persona imputada: ...

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público.



mente, **si el inculpado es asistido por un abogado defensor y no se obstaculiza de ninguna manera el trabajo de la defensa.**¹¹⁹

254. Asimismo, parte del núcleo esencial del derecho a gozar de una defensa adecuada incluye que **la defensa del procesado cumpla con su aspecto material, es decir, que el abogado satisfaga un estándar mínimo de diligencia en el cumplimiento de sus deberes**, lo que además debe ser controlado por el Juez en su calidad de garante y rector del procedimiento.¹²⁰

255. Esta Primera Sala ha resuelto que una verdadera defensa adecuada no puede limitarse a meros aspectos procesales o de trámite, pues el solo nombramiento de un licenciado en derecho para que asuma la defensa y su presencia en las diligencias correspondientes no satisface, ni efectiviza por sí mismo, el derecho a gozar de una defensa material, sino que se requiere que **se implementen todas las medidas necesarias para garantizar que el imputado tiene la asistencia de una persona capacitada para defenderlo** –como brindarle una asesoría técnicamente adecuada al imputado–.¹²¹

256. No obstante, una vez satisfecho ese estándar mínimo, el Juez debe abstenerse de controlar la bondad y eficacia de la estrategia defensiva adoptada

"También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera."

¹¹⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/2012 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, julio de 2012, Tomo 1, página 433, con número de registro digital: 160044, de rubro: "DEFENSA ADECUADA. FORMA EN QUE EL JUEZ DE LA CAUSA GARANTIZA SU VIGENCIA."

¹²⁰ *Amparo directo en revisión 1182/2018* resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente). Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular, párrafo 108.

¹²¹ Tesis aislada 1a. C/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, noviembre de 2019, Tomo I, página 366, con número de registro digital: 2021099, de rubro: "DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. NO SE SATISFACE ESTE DERECHO, CON EL SOLO NOMBRAMIENTO DE UN LICENCIADO EN DERECHO PARA LA DEFENSA DEL IMPUTADO, SINO QUE DEBEN IMPLEMENTARSE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR QUE TIENE LA ASISTENCIA DE UNA PERSONA CAPACITADA PARA DEFENDERLO [ABANDONO PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 12/2012 (9a.).]"



o el resultado de ésta, en virtud de la autonomía en su diseño por el defensor nombrado.¹²²

257. En síntesis, esta Primera Sala considera que el derecho a gozar de una defensa adecuada en su aspecto material consiste en la satisfacción por parte de un abogado defensor, mediante un estándar mínimo de diligencia en el cumplimiento de sus deberes profesionales, consistentes en proteger y promover los intereses del inculpado de acuerdo con las circunstancias fácticas (pruebas, hechos, etcétera) y normativas (posibilidades jurídicas como recursos, beneficios, etcétera) del caso en concreto.¹²³

258. Debiéndose precisar, también, que no toda deficiencia o error en la conducción de la defensa, *de facto*, implica una vulneración al derecho a gozar dentro del proceso de una defensa adecuada en su aspecto material, sino que deberá comprobarse o demostrarse una negligencia inexcusable o una falla manifiesta.^{124, 125, 126}

259. Lo anterior, es aplicable con independencia de si la defensa recayó en un defensor particular o público, ya que sostener lo contrario llevaría a esta Primera Sala a establecer un criterio desigual en la garantía del derecho a una defensa adecuada en su vertiente material que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.^{127, 128}

¹²² Ídem.

¹²³ *Amparo directo en revisión 1182/2018. Op. Cit.*, párrafo 144.

¹²⁴ *Vgr.* Ausencia absoluta de pruebas sin justificación alguna o ausencia absoluta de la interposición de recursos.

¹²⁵ Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el ADR. 1182/2018, señaló que las directrices que deben examinarse en aras de verificar el derecho a gozar de una defensa adecuada en su vertiente material fue vulnerado durante el procedimiento penal, son las siguientes: (i) Fallas ajenas a la voluntad del imputado; (ii) Que las fallas o deficiencias en la defensa no sean consecuencia de la estrategia planteada por la defensa; y (iii) Impacto en el sentido del fallo.

¹²⁶ *Amparo directo en revisión 1182/2018. Op. Cit.*, párrafo 172.

¹²⁷ *Amparo directo en revisión 1182/2018. Op. Cit.*, párrafos 163, 164 y 165.

¹²⁸ El texto del artículo 20 de la Constitución Federal y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la parte conducente, no establecen un estándar diferenciado dependiendo del origen público o privado del abogado defensor, por lo que el contenido material de defensa adecuada normativamente es el mismo en ambos casos, aunque sea ejercido a través de un abogado



260. Sobre este tópico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el "*Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*",¹²⁹ dispuso que el nombramiento de un abogado *sólo* para cumplir con una formalidad procesal equivale a no contar con defensa adecuada, siendo imperante que el defensor actúe de manera diligente para proteger las garantías procesales del acusado y con ello evitar que sus derechos se vean lesionados.

261. Asimismo, al resolver el diverso "*Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*", el Tribunal Interamericano dispuso **que toda persona arrestada, detenida, o presa, tiene derecho a que se le faciliten oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un abogado, entrevistarse con él y consultarle, sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial.**¹³⁰

(3) La irrenunciabilidad del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria

262. En términos generales, en la "*Opinión Consultiva OC 11/90*",¹³¹ la Corte Interamericana ha determinado que el deber de organizar el aparato gubernamental y de crear las estructuras necesarias para la garantía de los derechos está relacionado –en lo que a asistencia legal se refiere– con lo dispuesto en los literales d) y e), del artículo 8.2, de la Convención,¹³² que reconocen que

privado o público de manera instrumental, por ello se determina que ambos abogados deben ser evaluados de la misma forma. (*Amparo directo en revisión 1182/2018, Op. Cit.*, párrafo 166).

¹²⁹ *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Op. Cit.*, párrafo 157.

¹³⁰ *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C, No. 52, párrafo 139.

¹³¹ *Opinión Consultiva OC-11/90*, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Resolución de 10 de agosto de 1990, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹³² "Artículo 8. Garantías Judiciales.

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: ...



todo incoado tiene derecho de defenderse personalmente, o de ser asistido por una persona defensora de su elección, y que si no lo hiciere tiene el **derecho irrenunciable** de ser asistido por una defensoría proporcionada por el Estado, remunerado o no según la legislación interna.¹³³

263. En estos términos, toda persona incoada puede defenderse personalmente, aunque es necesario entender que **esto será válido solamente si la legislación interna lo permite**. De tal manera que, cuando no quiera o no pueda hacer su defensa personalmente, tiene derecho a ser asistido por un defensor de su elección.¹³⁴

264. Sin embargo, **en los casos en los cuales no se defienda a sí mismo o no nombre defensor dentro del plazo establecido por la ley, tiene el derecho irrenunciable de que el Estado le proporcione uno**, mismo que será remunerado o no según lo establezca la legislación del Estado de referencia.¹³⁵

265. En el Estado mexicano, de acuerdo con el artículo 20, inciso B, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³⁶ **toda persona sujeta a un proceso tiene derecho a una defensa por parte de un abogado, quien se encontrará obligado a brindarle asesoría adecuada desde el inicio del proceso**.

"d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho *irrenunciable* de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; ..."

¹³³ *Opinión Consultiva OC-11/90. Op. Cit.*, párrafo 25.

¹³⁴ Ídem.

¹³⁵ Ídem.

¹³⁶ "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral.

"Se registrará por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación."
...

"B. De los derechos de toda persona imputada: ...

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público.

"También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera."



266. En ese tenor, toda persona sujeta a proceso tendrá derecho a designar libremente a un defensor privado y, en caso de negativa o imposibilidad, le será asignado por el Estado un defensor público.

267. Ahora, si bien el precepto citado no hace referencia expresa a la posibilidad o no de renunciar al derecho fundamental a una defensa adecuada, **para concluir sobre su irrenunciabilidad en materia migratoria** debe partirse de la premisa de una de las características principales que posee todo derecho humano: su **irrenunciabilidad**,¹³⁷ cuyo fundamento se encuentra en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

268. En segundo lugar, no debe perderse de vista la obligación del Estado mexicano de adoptar **medidas reforzadas de protección** sobre sus derechos y garantías (de las personas migrantes) como consecuencia de su condición de desventaja social.

269. Ello pues, como se argumentó antes, parte de su vulnerabilidad deviene de la presunción que pesa sobre ellas en relación con su falta de asesoría jurídica, su imposibilidad fáctica de acceder a documentos de identificación personal e indebida retención de sus documentos de identidad y, con particular énfasis, en función del desconocimiento del marco jurídico aplicable a su situación jurídica, así como de las formalidades necesarias para hacer las manifestaciones que a su derecho convengan y ofrecer pruebas para su defensa.

270. Con fundamento en los razonamientos previos, de una interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional en relación con el diverso numeral 20, y tomando en consideración que la garantía de una **defensa material** integra parte del estándar de protección del derecho a una "defensa adecuada", **esta Primera Sala considera que en todo procedimiento migratorio**, ya sea frente a la "imposibilidad" o la "negativa" de una persona migrante de designar a una persona para su defensa adecuada, **el Estado se encuentra obligado a asignarle una persona defensora de oficio, de forma irrenunciable, como medida necesaria y reforzada para su protección.**

¹³⁷ En conjunción con su universalidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad, indivisibilidad, progresividad e interdependencia.



271. En este aspecto, cobra sentido invocar la doctrina sobre el derecho a una defensa adecuada de las "personas indígenas", a propósito de la cual esta Primera Sala dispuso expresamente que **la asistencia por una persona abogada defensora es irrenunciable**, y a elección de la persona imputada podrá ser prestada por instituciones oficiales o a cargo de particulares.¹³⁸

272. Si bien el citado criterio se emitió en aras de definir el estándar de protección de la defensa de las "personas indígenas", quienes son catalogadas como categoría sospechosa a la luz del artículo 1o., quinto párrafo, de la Constitución Federal, a juicio de esta Primera Sala esas **mismas consideraciones son aplicables por analogía a las personas migrantes**, quienes también integran un grupo en condición de vulnerabilidad, y que pueden ser objeto de un procedimiento administrativo por virtud del cual sean privadas de su libertad de forma absoluta.

273. Por los razonamientos expuestos, esta Primera Sala reconoce que **existe una obligación constitucional a cargo del Estado, correlativa al derecho a una defensa adecuada, consistente en proveer de una persona defensora pública a una persona extranjera sujeta a proceso administrativo migratorio, con independencia de su voluntad, toda vez que se trata de un derecho humano específico de naturaleza irrenunciable.**

(4) Análisis de los conceptos de violación planteados sobre los actos reclamados identificados como los incisos b), d) y e), a la luz del derecho humano a una defensa adecuada (debido proceso)

274. Como consecuencia de una lectura minuciosa de la demanda de amparo indirecto, junto con su *ampliación*, esta Primera Sala encuentra que la parte quejosa impugnó la constitucionalidad de los actos reclamados identificados

¹³⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 61/2013 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 285, con número de registro digital: 2005031, de rubro: "PERSONAS INDÍGENAS. MODALIDADES PARA EJERCER EL DERECHO FUNDAMENTAL DE DEFENSA ADECUADA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



como b), d) y e) al considerar que son violatorios del derecho humano a un "debido proceso" en su perjuicio.

275. Bajo esa tesitura, esta Primera Sala se permitirá abordar en su conjunto el resto de los conceptos de violación a la luz del debido proceso, en particular, el derecho humano a la **defensa adecuada** que asiste a la parte quejosa, misma que se encuentra integrada por personas migrantes que –como se precisó en los apartados considerativos previos– integran –también– un grupo en condición de vulnerabilidad a la luz del artículo 1o., quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

276. Así las cosas, esta Primera Sala resuelve que son **esencialmente fundados** los conceptos de violación identificados como **primero, segundo, tercero, cuarto, quinto** y **séptimo** en el escrito inicial de demanda de amparo indirecto, y los identificados como **segundo** y **cuarto** de su *ampliación*.

277. Lo anterior, toda vez que el procedimiento migratorio sustanciado sobre la esfera jurídica de ***** , ***** y ***** –quienes, además, fueron privados de su libertad temporalmente– se realizó en contravención a su derecho humano a una **defensa adecuada**, mismo que constituye una de las garantías mínimas que integran el "debido proceso" migratorio.

278. Asiste la razón a la parte quejosa cuando argumenta que no le fue respetado su derecho a una defensa adecuada como consecuencia de no haberse designado una persona defensora de sus derechos, a la cual tiene derecho desde su detención hasta la ejecución de la resolución que recaiga sobre el procedimiento administrativo a través del cual se esclarezca su situación migratoria, tal como lo establece el artículo 109, fracción V, de la Ley de Migración.

279. Si bien, como –incluso– señaló el Juzgado de Distrito del conocimiento, de las constancias que obran en autos se advierte que en las actas de comparecencia de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve se le hizo saber que tenía derecho a ser asistida o representada legalmente por la persona que designare, a lo que manifestó no designar a ninguna persona de su confianza, **esta Primera Sala considera que su representante legal o persona defensora debió haber sido nombrada de oficio, pues el Estado mexicano se encuentra**



obligado a proveerla a toda persona extranjera que se encuentre sujeta a un proceso migratorio, con independencia de su voluntad, en la medida en que constituya un derecho humano irrenunciable.

280. Defensoría jurídica que, más allá de sólo ser "nombrada", cuestión cuya garantía fue omitida en el caso en concreto, debió ser asignada en cumplimiento de los estándares relativos al derecho humano a una **defensa material auténtica en materia migratoria.**

281. Así, esta Primera Sala resuelve que las autoridades responsables fueron omisas en garantizar lo siguiente:

i) El **nombramiento** –a elección de la parte quejosa y, si no, del Estado– de una **persona defensora abogada**, capacitada específicamente para la defensa de los intereses de personas migrantes.

ii) La facilitación de **oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas** para **recibir visitas** por parte de esa persona abogada especialista en derecho migratorio, así como **entrevistarse** con ella. Y,

iii) La supervisión de un **estándar mínimo de diligencia** en el cumplimiento de los deberes de la persona defensora.

Es decir, **vigilar** y **garantizar** que ésta ha realizado su trabajo en cumplimiento de su deber –legal, constitucional y convencional– de **asesorar a la persona migrante imputada a la luz de las circunstancias fácticas y normativas de su caso en concreto.**

282. Bajo esa línea de pensamiento, esta Primera Sala concede el amparo y la protección de la Justicia de la Unión a la parte quejosa sobre los actos reclamados e identificados en su demanda de amparo como b), d) y e), por haberse realizado en violación al derecho humano a una defensa adecuada en materia migratoria, parte del estándar de protección del debido proceso, en perjuicio de su esfera fundamental como miembros integrantes de la comunidad migrante.



283. Finalmente, esta Primera Sala no soslaya que la parte quejosa, en su concepto de violación identificado como **quinto** en el escrito inicial de demanda, sostuvo que los actos reclamados eran violatorios del artículo 164 de la Ley de Amparo, relativo a la concesión de la suspensión de todo acto reclamado consistente en una "detención" o "privación temporal de la libertad".

284. Dicho concepto de violación es **inoperante**, pues de las constancias que obran en autos se advierte que, mediante acuerdo del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, el Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas admitió a trámite la demanda de amparo, **y concedió la suspensión de plano sobre la detención de *******,
***** **y** *****.

VI. DECISIÓN

285. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar fundados los agravios de la parte quejosa-recurrente, y esencialmente fundados sus conceptos de violación, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, para el efecto de que las autoridades responsables realicen lo siguiente:

a) **Desincorporen de su esfera jurídica** los artículos 97, 98, 99 y 111, en sus porciones normativas "*quince días hábiles*" y "*sesenta días hábiles*", de la Ley de Migración.

b) Al aplicar sobre su esfera jurídica el artículo 111 de la Ley de Migración, hacerlo a la luz de la **interpretación conforme** que sobre esa disposición normativa se establece en la presente ejecutoria (*vid.* "**[2.2.1.] Interpretación conforme del artículo 111 de la Ley de Migración**");¹³⁹

c) Al aplicar sobre su esfera jurídica el artículo 121 de la Ley de Migración, hacerlo a la luz de la **interpretación conforme** que sobre esa disposición normativa se hace en la presente ejecutoria (*vid.* **[2.2.1.1.] Interpretación conforme**

¹³⁹ *Vid. Supra.*, p. 58.



del artículo 121 de la Ley de Migración, a la luz de la interpretación correspondiente al diverso 111")¹⁴⁰

d) Reponer en su integridad el procedimiento administrativo migratorio instaurado sobre su esfera jurídica, garantizando desde su inicio el nombramiento de una persona defensora de sus intereses, capacitada específicamente en materia migratoria.

Misma que deberá ser designada a su elección; y, de no ser electa personalmente, nombrada por la autoridad migratoria competente de conformidad con los estándares de garantía y protección indicados en la presente ejecutoria (vid. "[2.2.] **El estándar de protección del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria.**"¹⁴¹ y "[3] **La irrenunciabilidad del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria.**").¹⁴²

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****,
*****, y *****, en contra de los artículos 77, 100 y 121 de la Ley de Migración.

TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a *****,
y *****, en contra de los artículos 97, 98, 99 y 111, en sus porciones normativas "quince días hábiles" y "sesenta días hábiles", de la Ley de Migración; y en contra de los actos reclamados que se precisan en la presente ejecutoria; para los efectos que se precisan en la misma.

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

¹⁴⁰ Vid. *Supra.*, p. 62.

¹⁴¹ Vid. *Supra.*, p. 75.

¹⁴² Vid. *Supra.*, p. 78.



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del **punto resolutivo primero**, por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea vota en contra de todo el proyecto por razones metodológicas y se reserva su derecho a formular un voto aclaratorio, concurrente y particular.

En relación con el **punto resolutivo segundo** que niega el amparo respecto del artículo 77 de la Ley de Migración, se aprobó por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea vota en contra de todo el proyecto por razones metodológicas y se reserva su derecho a formular un voto aclaratorio, concurrente y particular. Y por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo respecto de los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración; en contra de los emitidos por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien vota en contra de todo el proyecto por razones metodológicas y se reserva su derecho a formular un voto aclaratorio, concurrente y particular, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Finalmente, respecto del **punto resolutivo tercero** en el que se concede el amparo en relación con los artículos 97, 98 y 111 en sus porciones normativas "quince días hábiles" y "sesenta días hábiles", de la Ley de Migración, se aprobó por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), quien reserva su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea vota en contra de todo el proyecto por razones metodológicas y se reserva su derecho a formular un voto aclaratorio, concurrente y particular. Y en relación con el artículo 99 por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien de manera excepcional se pronuncia de forma individual respecto del artículo 99 de la Ley de Migración, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; en contra de los emitidos por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo se reservan 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 aisladas 1a. CCLXIII/2018 (10a.) y 1a. CCCXL/2013 (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, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, con números de registro digital: 2005716, 2018696 y 2005135, respectivamente.

El quinto, sexto y séptimo rubros a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a las tesis aisladas 1a. XXIII/2023 (11a.), 1a. XXII/2023 (11a.) y 1a. XXVI/2023 (11a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en las páginas 2266, 2267 y 2269 de esta *Gaceta*, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en el amparo en revisión 388/2022.

Postura esencial del voto: En mi opinión, los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración son violatorios del derecho humano a la libertad personal y no de los diversos derechos a la igualdad y no discriminación y al libre tránsito.



1. En sesión de quince de marzo de dos mil veintitrés, esta Primera Sala resolvió con diversas votaciones (las cuales se precisan en las últimas fojas de la presente ejecutoria) el asunto citado al rubro en el sentido de modificar la sentencia recurrida; no amparar ni proteger a los recurrentes en contra de los artículos 77, 100 y 121 de la Ley de Migración; y conceder la protección constitucional en contra de los artículos 97, 98, 99 y 111, en sus porciones normativas "quince días hábiles" y "sesenta días hábiles", de la Ley de Migración; y en contra de los actos reclamados que se precisaron en la propia ejecutoria, para los efectos que se precisaron en la misma.

Razones de la mayoría

2. Como punto de partida quisiera precisar que comparto la mayoría de las consideraciones que sostuvieron las decisiones que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que el presente voto únicamente tiene como objetivo separarme de aquellos argumentos en los que se analizó la constitucionalidad de los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración.
3. Respecto a este punto, la mayoría de las Ministras y los Ministros integrantes de esta Primera Sala concluyeron que estos preceptos legales resultaban inconstitucionales, en tanto, la revisión migratoria, tal y como está regulada, resulta violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, por dos razones medulares: la primera, porque dada su generalidad y amplitud es una norma sobreinclusiva, y la segunda, por generar impactos desproporcionados en ciertos sectores de la población, particularmente personas indígenas y afromexicanas.
4. Respecto a la primera violación advertida, esta Primera Sala señaló que una norma es sobreinclusiva cuando ésta comprende un universo demasiado extenso que impide analizar de manera objetiva los motivos o causas que llevaron al Legislativo a establecer esa medida, dada la generalidad y amplitud de la norma. En el caso, se considera que se actualiza lo anterior porque la revisión migratoria permite afectar el derecho a la libre circulación y tránsito a cualquier persona que se encuentre en un punto de revisión migratoria en cualquier lugar dentro del territorio nacional, sin importar para tal efecto si se trata de una persona mexicana o extranjera.
5. Por otra parte, se estimó que los artículos 97 y 98 que se analizan son inconstitucionales por vulnerar de manera indirecta el derecho a la igualdad, al generar impactos desproporcionados en ciertos sectores de la población; específicamente se determinó que, dada la falta de parámetros objetivos que



permitan a las autoridades migratorias dar cumplimiento a la ley sin necesidad de atender a perfiles raciales, los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración impugnados generan una discriminación normativa indirecta en perjuicio de las personas indígenas o afromexicanas, pues posibilitan que se generen revisiones migratorias con base en aspectos tales como el origen étnico, color de piel e idioma.

6. Al respecto se concluyó que las normas referidas tienen efectos desproporcionados en perjuicio de las comunidades indígenas y afromexicanas, lo cual no resulta legítimo aún bajo el argumento de continuar con un control migratorio dentro del territorio nacional; y que el artículo 99 analizado es inconstitucional, pues el establecimiento de la privación de la libertad como regla general para los fines de cautelar un proceso migratorio se traduce en una medida punitiva enfocada en contrarrestar la migración irregular, lo cual es contrario al parámetro constitucional y convencional de derechos humanos.

Razones de la concurrencia

7. Si bien compartí el sentido de la ejecutoria en este punto, es decir, coincido con que los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración son inconstitucionales no comparto las consideraciones que esta Primera Sala sustentó al respecto. Ahora me explico. Reiteraré el voto concurrente que emití en el amparo en revisión 275/2019.
8. Estoy de acuerdo con que los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración son inconstitucionales, pero en función del derecho humano a la **libertad personal**, y no de la libertad de tránsito, ni del principio de igualdad y no discriminación.
9. A mi parecer, los artículos referidos debieron ser estudiados a la luz de la doctrina, nacional y comparada, sobre la libertad personal y sus restricciones; la doctrina sobre el mismo tema en los sistemas Universal y Regional (Interamericano) de derechos humanos; así como en función de lo que, sobre esa misma libertad, ha definido este Alto Tribunal. A mi parecer, de conformidad con tales consideraciones, se debió concluir que las disposiciones contravienen los artículos 16 de la Constitución Federal y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en que imponen una restricción desproporcional al derecho de libertad personal, que escapa de las figuras previstas en dichos numerales para limitar ese derecho y de los estándares establecidos tanto por esta Suprema Corte como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.



10. Para llegar a esa conclusión, la primera interrogante que estimo había lugar a responder es: *¿cuál fue la racionalidad buscada por el legislador con la emisión de dichos preceptos?*
11. Esta Primera Sala ha sostenido que las *reglas* son pautas específicas de conducta que establecen mandatos o permisiones que contienen dos componentes: uno relativo a la condición de aplicabilidad –denominado antecedente– y otro referente a la solución normativa –llamado consecuente–; siendo que, ambos, cuando son diseñados y establecidos en una regla, necesariamente atienden y llevan implícitos una *racionalidad legislativa* que se traduce, a su vez, en tres elementos:
 - 1) Un **principio o derecho fundamental**, el cual se refiere a que el legislador, cuando regula conductas, debe propugnar por que el antecedente y el consecuente no sólo se ciñan a la observancia de un derecho fundamental, sino que, *potencialicen* su ejercicio;
 - 2) Un **propósito**, que alude a que el legislador, cuando regula una conducta y le impone consecuencias, propugna por imponerle una finalidad radicada tanto en su *cumplimiento* como en su *observancia*; y,
 - 3) Una **política o directriz**, que se refiere a que el legislador, cuando regla una conducta y la sanciona, busca establecer un marco de conducta social, y de las instituciones, que faculta, amplía, obliga o prohíbe comportamientos de sus miembros.¹
12. En atención a los referidos tres elementos, se puede identificar que la racionalidad perseguida por el legislador con los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración² es la siguiente:

¹ Tesis 1a. LXXV/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de septiembre de 2019, de rubro: "RACIONALIDAD LEGISLATIVA. SUS ELEMENTOS."

² "**Artículo 97.** Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.

"La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará."

"**Artículo 98.** Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley."

"**Artículo 99.** Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.



1) En primer lugar, el **principio** pretendido por el legislador en los referidos preceptos consiste en salvaguardar una finalidad constitucionalmente válida, a saber: "la seguridad" y "el orden público", pues la Constitución reconoce como un interés primordial del Estado la *protección del conglomerado social en su territorio*; de ahí que no exista duda de que es relativa al orden público la persecución de objetivos sociales colectivos a través de decisiones legislativas que busquen regular la movilidad humana dentro del país.

Asimismo, pretende sustentar un esquema de que ello se haga de manera ordenada y se garantice seguridad a las personas, tanto nacionales como extranjeros, sean residentes o en tránsito.

2) En segundo lugar, el **propósito** de los artículos en análisis se desprende de la exposición de motivos, en la que se destaca que el legislador busca propiciar una mayor contribución de la autoridad migratoria en la seguridad nacional, pública y fronteriza, así como fortalecer los mecanismos para detectar y proteger al país de posibles internaciones con propósitos lesivos a esa misma seguridad nacional, pública o fronteriza.

3) Y, la **política o directriz** buscada no sólo se circunscribe a regular la migración al país, sino establecer esquemas de seguridad *dentro* del territorio.

Así, por un lado, se faculta a la autoridad migratoria para detener a cualquier persona –nacional o extranjera– dentro del territorio, y a establecer dentro de este espacio específico para su detención provisional; y, por otro lado, se impone la obligación a las personas de soportar una interferencia en su libertad personal, al tener que identificarse y acreditar su nacionalidad con la simple petición de la autoridad, pudiendo ser detenidos en caso de no atender lo solicitado.

13. En suma, la *racionalidad legislativa* pretendida por los artículos que se analizan radica en el supuesto de que, en aras de regular la migración en el país, y de proteger la seguridad y el orden público, se faculta a las autoridades a detener a cualquier persona dentro del territorio nacional a efecto de que se identifique y acredite su nacionalidad, de lo contrario puede ser detenida legítimamente en centros o lugares físicos que sean habilitados expresamente para ello.

"La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno."



14. Del artículo 97 de la Ley de Migración se desprende la facultad del Instituto Nacional de Migración para llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional con el propósito de comprobar la situación migratoria de los extranjeros, aunque en lugares distintos al tránsito internacional de personas.
15. Asimismo, de acuerdo con el artículo 98 del mismo ordenamiento, si como resultado de esa diligencia migratoria se advierte que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, éste será legítimamente puesto a disposición del referido Instituto.
16. Y el artículo 99 establece, como una clara cuestión de orden público, la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.
17. Así las cosas, estos tres artículos conforman una unidad normativa que faculta a la autoridad para limitar la libertad personal en cualquier momento y dentro del territorio nacional.
18. Se establece, por un lado, una habilitación para que agentes del Estado puedan detener a cualquier persona a efecto de que sea cuestionada sobre su nacionalidad y su situación migratoria e, inclusive, para detenerla si ello no se satisface; y, por otro lado, una facultad para establecer centros de internamiento o detención dentro del territorio nacional, sin restricción alguna de modo y lugar.
19. Ahora bien, los artículos 16 constitucional y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran un régimen general de libertades en favor de toda persona, entre las cuales destaca el derecho a la libertad personal, que comprende la aptitud de llevar a cabo, sin intromisiones injustificadas, sus propios actos, incluyendo la "libertad de movimiento" o "libertad deambulatoria".
20. Este derecho es reconocido como de primer rango dentro del bloque de convencionalidad de derechos humanos, de ahí que su tutela debe ser la más amplia posible, y sólo puede limitarse bajo supuestos específicos de excepcionalidad, en concordancia con los sistemas constitucional y convencional, es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona.³

³ Tesis 1a. CXCIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 547, con número de registro digital: 2006478,



21. En esa línea argumentativa, encuentro que la revisión migratoria prevista en la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración consagra el despliegue del poder punitivo del Estado mediante el cual, discrecionalmente, se pueden solicitar a las personas que circulan en territorio nacional sus documentos para acreditar su nacionalidad o, en su defecto, su situación migratoria regular; y, en caso de advertirse que alguna de ellas no puede comprobar alguna de esas dos situaciones, será puesta válidamente a disposición del Instituto Nacional de Migración.
22. Revisión migratoria que constituye un procedimiento administrativo que tiene por objeto imponer una sanción o medida de seguridad como consecuencia de la contravención de una norma de orden público pues, en caso de que en ejercicio de esta diligencia se advierta que una persona no tiene una situación migratoria regular, ésta será remitida ante el Instituto Nacional de Migración.
23. Ahora bien, a fin de analizar la constitucionalidad y convencionalidad de la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, considero era menester analizar si la revisión migratoria –prevista en tales disposiciones– cumple con los presupuestos de aplicación de una restricción provisional legítima sobre la libertad personal.
24. Ello, en cumplimiento de los estándares que, para tal efecto, fueron establecidos por esta Primera Sala al resolver los *amparos directos en revisión 3463/2012*⁴ y *1596/2014*,⁵ en los que se concluyó que, para su práctica legítima, deben satisfacerse los dos presupuestos siguientes:
 - (a) El primer presupuesto consiste en que, aunque el control preventivo provisional no tiene un sustento expreso en el Texto Constitucional, deriva de las facultades

y de rubro: "LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL."

⁴ Resuelto en la sesión correspondiente al veintidós de enero de dos mil catorce, 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.

⁵ Resuelto en la sesión correspondiente al tres de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, presidente de esta Primera Sala.



que tienen los elementos de seguridad pública en la prevención, investigación y persecución de posibles conductas que afecten los derechos de los demás y, por ende, prohibidas por el ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Federal; y,

- (b) El segundo presupuesto radica en que el control preventivo provisional se permite al considerarse que no se trata de un acto de privación del ejercicio de derechos, como sí puede ser una detención.

Es decir, las restricciones provisionales son precisamente *afectaciones momentáneas* al ejercicio de un derecho –en este caso, la libertad personal– que no es absoluto. Por lo tanto, aun cuando no se encuentre prevista expresamente cierta restricción provisional en el Texto Constitucional, es legítima desde el punto de vista constitucional cuando se realice en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal, y siempre y cuando se efectúe atendiendo al estándar de **excepcionalidad**⁶ y de concurrencia de una **sospecha razonable**.⁷

- 25. En este tenor, estimo que se cumple el primero de los presupuestos, pues la revisión migratoria se puede fundamentar, entre otros artículos, en el artículo 21 de la Constitución Federal, que prevé, entre otros supuestos, que en aras de salvaguardar la seguridad pública es factible la aplicación de sanciones sobre infracciones de naturaleza administrativa, y la revisión administrativa busca el cumplimiento de la Ley de Migración; máxime que, de acuerdo al artículo 81 de la Ley de Migración, la Policía Federal puede actuar en auxilio y coordinación con el Instituto Nacional de Migración.⁸

⁶ El derecho a la libertad personal es reconocido como de primer rango y sólo puede ser limitado bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en armonía con la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en la materia, de manera que se salvaguarde su reconocimiento y protección de la manera más amplia, precisamente, bajo el principio pro persona. *Vid.* Amparo directo en revisión 1596/2014, p. 31.

⁷ La sospecha razonable "... debe ser acreditable empíricamente en virtud de que se justifique la presunción de que alguien está cometiendo un delito o lo acaba de cometer. Dichas circunstancias deben coincidir objetivamente con los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas o testigos de algún delito en las denuncias que haya recibido la policía previamente". *Vid.* Amparo directo en revisión 1596/2014, p. 41.

⁸ **Artículo 81.** Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto."



26. Y, además, se cumple también con el segundo de los presupuestos, consistente en que no se trate de un acto de privación. Si bien a quien incumple las disposiciones en materia de migración se le imponen diversas sanciones como son, entre otras, la deportación, la revisión migratoria no es un acto privativo, pues no es un acto definitivo sino **temporal**.⁹
27. Se afirma lo anterior puesto que la revisión migratoria es un acto por virtud del cual un agente migratorio, quien se establece en un lugar determinado con motivo de una orden de revisión, detiene a ciertas personas que transitan sobre un área específica del territorio nacional, esto con la finalidad de solicitarles que acrediten su nacionalidad mexicana o, en su defecto, su situación migratoria regular y, en caso de que no suceda, se le faculta para ponerlas a disposición del Instituto Nacional de Migración; ante quien, en su caso, se llevará a cabo un procedimiento de deportación.
28. Así las cosas, constituye un acto transitorio por virtud del cual se restringe momentáneamente la libertad personal de una o varias personas para que demuestre su estancia regular en territorio nacional; y, en caso contrario, puede llegar a derivar en una medida cautelar, consistente en una puesta a disposición ante la autoridad migratoria, en tanto se resuelve un procedimiento administrativo cuya resolución sí puede culminar en una auténtica sanción privativa de la libertad.
29. Ahora bien, he de hacer énfasis en que la parte de ese tratamiento migratorio que está sujeta a análisis de constitucionalidad es la **restricción momentánea de la libertad personal** para acreditar una situación de regularidad, cuestión que constituye un acto de molestia, es decir, un acto transitorio; de ahí que se cumpla con la segunda de las premisas para el estudio de las restricciones provisionales.
30. Una vez razonado que se trata de una *restricción provisional*, considero es necesario establecer a qué nivel de contacto pertenece esa revisión migratoria.
31. Siguiendo la doctrina constitucional que ha confeccionado esta Primera Sala, a propósito del ejercicio de las facultades de seguridad pública de los agentes

⁹ Tesis P./J. 40/96, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 5, con número de registro digital: 200080, de rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN."



del Estado, existen tres niveles de contacto entre la autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona:¹⁰

1) Primer nivel de contacto. Simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo para efectos de investigación, identificación o prevención. Este nivel de contacto no requiere justificación ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica.

Se actualiza –por ejemplo– cuando un agente de policía se acerca a una persona y hace cierto tipo de preguntas, sin ejercer ningún medio coactivo y bajo la suposición de que dicha persona se puede retirar en cualquier momento;

2) Segundo nivel de contacto. Restricción temporal del ejercicio de un derecho, como pueden ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad.

Surge cuando una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, mismas que pueden derivar en la ausencia de movimiento físico. Debe ser excepcional y admitirse solamente cuando no es posible conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para realizar la molestia; y,

3) Tercer nivel de contacto. La detención en sentido estricto.

32. Como se anticipó, sobre el segundo nivel de contacto se debe precisar que tiene que estar plenamente fundado en un artículo constitucional con fundamento en el cual se realiza; y, además, en algunos casos, fundado en la actualización de infracciones administrativas o en la concurrencia, a juicio de la autoridad, de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta ilícita.

33. Esta restricción puede darse en un mayor o menor nivel de intromisión, de acuerdo con una suposición razonable, y deberá ser suficiente bajo el criterio de que cualquier persona desde un punto de vista objetivo hubiere llegado a la misma determinación que la autoridad si hubiere contado con tal información.

34. Lo anterior será diferente en cada caso concreto y dependerá de los hechos y circunstancias presentes al momento de decidir efectuar la restricción temporal de la libertad personal y de otros derechos interdependientes.

¹⁰ Vid. Amparo en revisión 1596/2014.



35. Ahora bien, resulta pertinente señalar que el criterio anteriormente descrito, relativo a los niveles de contacto que puede tener una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública con una persona, resulta análogamente aplicable al **derecho administrativo sancionador**, toda vez que en ambos casos se trata de manifestaciones inequívocas de la potestad punitiva del Estado; máxime que, también en ambos casos, se utiliza el poder de policía o de un agente del Estado para que imponga una sanción o medidas de seguridad al gobernado, derivado del presunto cumplimiento de un ilícito previsto en la ley.
36. Por lo tanto, es válido acudir a los niveles de contacto entre la autoridad encargada de la seguridad pública y una persona como una técnica garantista del derecho penal, para observar hasta qué punto puede ser intervenida la libertad personal.¹¹
37. No sobra señalar que al procedimiento al que se le equiparará la teoría de los niveles de contacto pertenece al derecho administrativo sancionador, en la medida en que la revisión migratoria cumple con sus dos requisitos ineludibles: a) se trata de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o una sanción; y, b) es un procedimiento que tiene un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considera administrativamente ilícita.¹²
38. En este orden de ideas, he de partir de la premisa de que, si bien la libertad personal puede ser limitada en determinados casos, éstos serán necesariamente excepcionales, siempre deberán estar justificados y nunca podrán ser arbitrarios e irracionales.
39. En este sentido, encuentro que el procedimiento de revisión migratoria previsto en las disposiciones que se analizan no encuadra dentro del primer nivel de contacto, relativo a una simple intermediación entre el agente de seguridad y una persona para efectos de una investigación.

¹¹ Tesis P./J. 99/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, con número de registro digital: 174488, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."

¹² Tesis de la Segunda Sala que esta Primera Sala comparte y obra bajo la siguiente información: Tesis 2a./J. 124/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 897, con número de registro digital: 2018501, de rubro: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR."



40. Esto pues, en el caso de la revisión migratoria, quien se encuentra sujeto a dicho escrutinio debe comprobar su nacionalidad mexicana o, en caso de ser extranjero, su situación migratoria regular, *so pena* de que, de no comprobarlo, será puesto a disposición del Instituto Nacional de Migración.
41. Aunado a ello, quien esté sujeto a esa diligencia migratoria se encuentra sujeto a un medio coactivo, toda vez que necesariamente tendrá que pasar por la revisión, al estar establecida en una vía de tránsito.
42. Se afirma lo anterior pues, usualmente, quien se torna sujeto pasivo de una revisión migratoria se encuentra regularmente en un vehículo, ya sea como conductor o como pasajero, y no puede optar por no formar parte u obviar la revisión migratoria; máxime que, en todos los casos, el personal de migración solicita a todos los pasajeros del vehículo sujeto a revisión que se identifiquen y, en caso de no poder acreditar su situación migratoria, serán puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración.
43. En consecuencia, no puede afirmarse que la revisión migratoria se encuentre dentro del primer nivel de contacto.
44. A mayor abundamiento, procedo a analizarlo en función del tercer nivel de contacto. Sobre el tema, debo decir que la revisión de mérito no constituye una detención, pues dentro de la doctrina constitucional penal son detenciones o arrestos las derivadas de una orden de aprehensión, flagrancia o caso urgente y, en todo caso, del arresto previsto en el artículo 21 constitucional.
45. Sin embargo, al no estar previsto dentro de las figuras limitadoras –en forma absoluta– de la libertad personal previstas en el Texto Constitucional se puede concluir que la revisión migratoria tampoco pertenece propiamente a este tercer nivel de contacto.
46. Sin embargo, sí se trata de una restricción temporal del ejercicio de la libertad personal –segundo nivel de contacto– por las razones que expongo a continuación.
47. En una revisión migratoria la persona que se encuentra sujeta a la misma está sometida a cumplir con la orden de mostrar los papeles que acreditan su identidad, *so pena* de quedar a disposición del Instituto Nacional de Migración.
48. Es decir, es dable afirmar que esa persona se encuentra restringida de su libertad personal para cumplir con las instrucciones que le dé la autoridad y que, en caso de no cumplirlas, se encuentre sujeto a las consecuencias de dicha omisión.



49. Ahora bien, la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que este nivel de contacto tiene como requisito de constitucionalidad la excepcionalidad, es decir, solamente es admisible cuando para la autoridad migratoria no es posible conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para realizar el acto de molestia.
50. Sin embargo, como se puede observar de la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, no se cumple con este requisito para legitimar el acto de molestia al que se somete la persona que es objeto de la revisión migratoria. Ello, pues la Ley de Migración faculta a la autoridad migratoria para establecer un retén general, en un lugar en específico, para efecto de que el agente designado, en uso del poder de policía del Estado, vigile la situación migratoria de todas aquellas personas que transiten por un espacio específico dentro del territorio nacional.
51. Es decir, lejos de cumplir con el parámetro de ser una medida extraordinaria, el legislador ordinario permitió y facultó al Instituto Nacional de Migración para realizar este segundo nivel de contacto, afectando la libertad personal de las personas que se encuentran transitando por un determinado punto, *sin más requisitos que precisar al responsable de la diligencia y el personal asignado para su realización, su duración y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará.*
52. Por esa razón, considero que se trata de una intromisión al derecho humano de libertad personal, no prevista en el artículo 16 constitucional y, en vía de consecuencia, violatoria de ese mismo régimen.
53. Con base en lo antedicho, considero que, debía declararse la inconstitucionalidad e inconventionalidad de la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, a la luz del derecho a la **libertad personal**.
54. Por las razones expuestas, con el respeto de siempre, me separo de las ya citadas consideraciones y formulo el presente voto concurrente, con el objetivo de dejar constancia de estos motivos.

Nota: La tesis aislada 1a. LXXV/2019 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 124, con número de registro digital: 2020605.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con el amparo en revisión 388/2022.

1. En sesión de quince de marzo de dos mil veintitrés, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro. El caso partió de la detención o "alojamiento" de cuatro personas en una estación migratoria en Matamoros, Tamaulipas, la cual fue controvertida en sí misma como por sus fundamentos legales. Dado que esta Primera Sala asumió jurisdicción sobre el juicio en su integridad, la materia del asunto consistió en analizar la regularidad constitucional de los artículos 77, 97, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración, así como de la detención de las personas migrantes.
2. El motivo del presente es hacer una aclaración respecto a mi voto. La sentencia de la Sala, como destaca en sus párrafos 110, 115, 116, 131 y 175, sigue de cerca el precedente del amparo en revisión 275/2019.¹ En aquella ocasión, como en ésta, compartí la mayoría de las consideraciones del fallo. Sin embargo, en ambos asuntos me pronuncié por la inconstitucionalidad de los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración.
3. El presente amparo en revisión tiene la particularidad adicional de que se estudia la constitucionalidad del artículo 111, el cual no había sido materia de pronunciamiento en el amparo en revisión 275/2019. Al respecto, una mayoría de tres votos consideró que sólo algunas porciones normativas de este artículo resultaban inconstitucionales, mientras que el resto podía salvarse mediante una interpretación conforme. No comparto esta postura. Para mí, todo el artículo resulta inconstitucional, y las razones que soportan esta conclusión también me llevan a sostener la inconstitucionalidad de los artículos 100 y 121. Esta será la materia de los primeros dos apartados de este voto (A y B).
4. En otro aspecto, me genera muchas dudas la categorización que realiza la sentencia del procedimiento administrativo migratorio como una manifestación del derecho punitivo del Estado. Me parece que la Sala debía ocuparse de diversas problemáticas que surgen a partir de esta clasificación, sobre las que me pronunciaré en un tercer apartado (C).

A. Análisis del artículo 111 de la Ley de Migración

5. El artículo 111 de la Ley de Migración prevé la facultad del Instituto Nacional de Migración de "alojar" a personas migrantes por un periodo de 15 días hábiles

¹ Primera Sala, *amparo en revisión 275/2019*, sentencia de 18 de mayo de 2022.



en tanto se resuelve su situación migratoria, y hasta por 60 días hábiles si se actualiza alguno de los supuestos normativos ahí previstos.² Antes que nada, cabe aclarar que el "alojamiento" al que se refiere no es otra cosa más que una detención; una privación de la libertad en una estación migratoria.³

6. Al respecto, en la sentencia se declara la inconstitucionalidad de las porciones normativas que se refieren a "*quince días hábiles*" y "*sesenta días hábiles*" y, a partir de ello, se realiza una interpretación conforme del resto del artículo. Se sostiene que conforme al artículo 21 de la Constitución General,⁴ el tiempo máximo que puede permanecer en alojamiento migratorio una persona es de 36 horas y, posterior a ello, debe continuarse el procedimiento migratorio en

² **Artículo 111.** El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

"El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

"II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

"III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

"IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y

"V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

"En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.

"Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero."

³ Cf. Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (2022). *Observación general núm. 5, sobre los derechos de los migrantes a la libertad y a no ser sometidos a detención arbitraria y sobre la relación de esos derechos con otros derechos humanos*, CMW/C/GC/5, párrs. 12-14.

⁴ **Artículo 21.** ...

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. ..."



libertad, con el otorgamiento de una estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración, entre otros aspectos.

7. En mi opinión, **el artículo 111 debía declararse inválido en su totalidad**. Más allá de establecer plazos irrazonables –punto en el que concuerdo con la sentencia– el artículo es inconstitucional porque todo el régimen normativo del "alojamiento" permite una privación de la libertad sin ningún tipo de control judicial. Esta es una premisa que la Constitución no permite, aun tratándose de una cuestión migratoria cuya regulación deriva del artículo 11 constitucional.⁵
8. En primer lugar, como sostiene la sentencia, es innegable que las personas migrantes gozan del derecho al debido proceso como cualquier otra persona.⁶ Esto es acorde con el criterio reiterado del Tribunal Pleno, según el cual toda medida privativa de libertad (cualquiera que sea su naturaleza) requiere la satisfacción del debido proceso y, como parte esencial de éste, del derecho de audiencia. En mi opinión, y de aquí la inconstitucionalidad de la norma bajo análisis, esta "audiencia" debe ser frente a autoridad judicial.
9. Conforme al artículo 21 constitucional, si bien se ha señalado que es a la autoridad administrativa a la que le corresponde la aplicación de las sanciones de los reglamentos gubernativos y de policía, jamás se ha interpretado que esta autoridad puede privar de la libertad a una persona bajo la condición de que esa limitación a la libertad no supere las 36 horas de la posible sanción administrativa. Por el contrario, se ha entendido que la libertad personal y el debido proceso son derechos de tal relevancia que es necesario que, cuando ocurra esa limitación a la libertad, sea una autoridad *materialmente jurisdiccional* la que realice el control de la misma y asegure la garantía de audiencia.
10. Por poner un ejemplo reciente de esta interpretación, puede verse lo fallado por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 171/2019, que dio lugar a la siguiente tesis de jurisprudencia (negritas añadidas):

⁵ **Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. ..."

⁶ En su Opinión Consultiva OC-18/03 ("*Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*"), solicitada por México, la Corte Interamericana fue clara en señalar que el derecho al debido proceso debe ser respetado respecto a cualquier persona, sin que sea relevante si se trata de una persona migrante que cumplió o no cumplió las normas de carácter migratorio.



"ARRESTO ADMINISTRATIVO COMO SANCIÓN POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD. AL PRETENDER IMPONERLO EL JUEZ CALIFICADOR DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA DEL PROBABLE INFRAC-TOR. El arresto administrativo, que forma parte de las sanciones que puede imponer la autoridad administrativa de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Federal por el incumplimiento a disposiciones administrativas, **invariablemente reviste el carácter de acto privativo**, porque produce efectos que suprimen la libertad personal ambulatoria por un tiempo determinado y con efectos definitivos. En consecuencia, **cuando a una persona se le pretende imponer un arresto administrativo como sanción** por conducir bajo el influjo del alcohol, **existe la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho de audiencia previa** reconocido en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, al no existir una restricción expresa a este derecho en el texto constitucional ni justificación suficiente que amerite eximir de su observancia en forma previa a la restricción de la libertad personal. Así, **el probable infractor debe tener la posibilidad de ser oído en el momento oportuno por el Juez Calificador previamente a que se le imponga la sanción de arresto administrativo**; entendiéndose por 'momento oportuno' cuando ya se encuentra en las instalaciones del órgano calificador y está en condiciones de comparecer a efecto de alegar lo que a su derecho convenga en torno a la infracción atribuida: si desvirtúa la comisión de la infracción, entonces no se le puede decretar el arresto administrativo; si no lo hace, procede que se le individualice el tiempo que deberá purgar. Con este criterio se armoniza, por una parte, la facultad de la autoridad para sancionar la comisión de infracciones (destacando aquellas que ponen en riesgo la integridad física del propio infractor y de terceros, como es el caso de conducir en estado de ebriedad) y, por otra, se evita la arbitrariedad de la autoridad al momento de ejercer dichas atribuciones o que se prive de la libertad a personas que no cometieron la infracción atribuida pero aun así fueron detenidas y remitidas ante el órgano calificador, soslayando que las políticas públicas y disposiciones tendentes a inhibir la comisión de infracciones deben ser compatibles con la debida observancia de los derechos humanos.

"Contradicción de tesis 171/2019. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Pleno del Decimotercer Circuito. 31 de octubre de 2019. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: Yasmín Esquivel



Mossa. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Víctor Manuel Rocha Mercado, Fernando Sosa Pastrana y Monserrat Cid Cabello."

11. Como se aprecia, no es aceptable que se aplique una sanción privativa de la libertad por parte de la autoridad administrativa bajo el simple argumento de que no superará el plazo de 36 horas. Al contrario, es notorio el alcance limitado a esta facultad, en atención a los derechos a la libertad personal y al debido proceso.
12. Cabe aclarar que con la cita de este precedente no pretendo que la restricción de la libertad de migrantes deriva directamente del artículo 21 constitucional. Mi interés no es asimilar la detención migratoria con el arresto administrativo (otro punto que me parece cuestionable de la sentencia y sobre el que me pronunciaré más adelante), sino evidenciar que el criterio del Tribunal Pleno es claro al señalar que cualquier privación de la libertad requiere la satisfacción de un debido proceso por parte de una *autoridad materialmente jurisdiccional*.
13. Este alcance de los derechos a la libertad personal y debido proceso tiene fundamento, además de lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, en lo previsto explícitamente en el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁷ Sobre éste, la Corte Interamericana ha sido enfática en la necesidad de control judicial de cualquier tipo de restricción de la libertad de una persona. Puede verse, como ejemplos destacados, lo fallado en los *Casos Vélez Loor Vs. Panamá* y *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*.⁸
14. Como *soft law*, también lo ha sostenido de esa manera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en diversas resoluciones, cuya aplicabilidad para el sistema jurídico mexicano se resume en el documento "*Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad*

⁷ "Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal ...

"5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio."

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, párr. 108; *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, No. 251, párr. 137.



humana en México".⁹ En particular, en el párrafo 498 de este documento, se sostuvo que:

- "498. A juicio de la Comisión, las diversas formas de detención administrativa que prevé la Ley de Migración, tales como la presentación y el alojamiento, **por decisión de una autoridad no jurisdiccional**, no se encuentran conforme a lo dispuesto por la Convención Americana. Además de ser contraria al derecho a la libertad personal, tal como se encuentra reconocido en el artículo 7 de la Convención Americana, la Comisión considera que la aplicación automática de la detención migratoria representa una forma criminalización en contra de los migrantes."
15. De hecho, la propia sentencia de la Sala contiene pronunciamientos análogos. Primero, a la hora de detallar la doctrina del sistema universal de los derechos humanos sobre la privación de la libertad por razones migratorias, destaca que "la revisión pronta y periódica de un tribunal de justicia o un órgano con las mismas características" es una garantía del debido proceso (párr. 64). Más adelante, señala que durante su privación de la libertad la persona migrante se encuentra impedida formal y materialmente de acceder a un tribunal, lo que obstaculiza su derecho a una tutela judicial efectiva (párrs. 84-85). Bajo estas premisas, reconoce que el artículo 111 "[representa] una restricción normativa indirecta en el ejercicio de su derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva", y que ésta es una razón para declarar su inconstitucionalidad (párr. 93).
16. Por todo lo anterior es que no comparto la conclusión de inconstitucionalidad parcial ni la interpretación conforme que se hace en la sentencia. A mi parecer, se debía declarar la invalidez de todo el precepto, y esto desde premisas explícitamente compartidas por el fallo; premisas que, de deducirse su conclusión, llevan al pronunciamiento de inconstitucionalidad por el que me decanto.
17. La consecuencia de esto hubiera sido señalar como efecto de la sentencia que las personas detenidas por el incumplimiento de las normas migratorias deben ser sujetas a control judicial *lo más pronto posible*, sin que puedan permanecer más de 36 horas en restricción de la libertad sin ese control judicial. Cuando se supera ese plazo, la autoridad administrativa puede continuar con el procedimiento migratorio, pero tiene la obligación constitucional de suspender la privación de la libertad, aplicando cualquier medida que ase-

⁹ OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2013, párrs. 451 y ss.



gure que la respectiva persona comparezca al procedimiento migratorio (salvo las que impliquen una privación de la libertad de una persona, claro está).

18. Como se deriva expresamente del artículo 7.5 de la Convención Americana, así como del principio V (debido proceso legal) de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas (que hemos utilizado en una gran variedad de precedentes), las "personas privadas de libertad tendrán derecho a ser informadas prontamente de las razones de su detención y de los cargos formulados contra ellas, así como a ser informadas sobre sus derechos y garantías, en un idioma o lenguaje que comprendan; a disponer de un traductor e intérprete durante el proceso; y a comunicarse con su familia. **Tendrán derecho a ser oídas y juzgadas con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez, autoridad u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, o a ser puestas en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso; a recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior; ...**".
19. Así, a mi juicio, es indudable que existe el deber constitucional de garantizar el control judicial de cualquier detención. Lo que lleva a que, interpretando teleológica y sistemáticamente la Constitución y los tratados internacionales, no pueda permitirse la detención de migrantes sin control judicial de manera indefinida o, como lo marca el artículo 111 reclamado, por un plazo de hasta 15 o 60 días hábiles. Ni siquiera tratándose de conductas delictivas se autoriza una detención por más de 48 horas sin intervención judicial (salvo en materia de delincuencia organizada que se duplica dicho plazo). Incluso, es criterio internacional que la falta de acatamiento de normas migratorias no puede criminalizarse. Se trata del mero incumplimiento de normas de naturaleza migratoria, que son de carácter administrativo.
20. Si bien el artículo 11 constitucional señala que la libertad de circulación está subordinada a las limitaciones que se impongan en leyes sobre inmigración, ello no puede significar una excepcionalidad del resto de garantías que salvaguardan los derechos humanos a la libertad personal y el debido proceso. Inclusive, los criterios internacionales estiman que, ante la necesaria excepcionalidad de la detención migratoria, la duración de la detención debe ser por el tiempo *mínimo* necesario.¹⁰

¹⁰ Véase la síntesis de resoluciones internacionales que se exponen sobre este punto por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el citado documento *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*" (OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2013), párrafos 454 y ss.



21. Insisto, debe ejercerse un control judicial de cualquier privación de la libertad, incluyendo la originada por cuestiones migratorias. En este sentido, guarda lógica que el plazo para conceder esa intervención judicial sea lo más pronto posible y, en su caso, llevarse a cabo dentro de un plazo de 36 horas con la persona detenida. Ésta es la temporalidad máxima que el Poder Constituyente autoriza que una persona pueda llegar a estar privada de su libertad por conductas ajenas a la materia penal. Superado ese plazo, subsiste la obligación constitucional del control de esa detención, pero la persona no puede continuar privada de la libertad por la autoridad administrativa.
22. Ahora bien, respecto a la utilización del plazo de 36 horas como límite en las detenciones migratorias, me parece que éste no deriva directamente del artículo 21 constitucional, sino de una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución (de nuevo, no me parece que estemos ante el supuesto clásico de una sanción administrativa). El único caso donde el Constituyente autoriza una restricción de la libertad por más tiempo, *y previo al control judicial*, se da ante conductas criminales. Si esto es así, resultaría irrazonable permitir una

En particular, en los párrafos 457 y 458, se expone lo siguiente:

"457. Tal como ha señalado la Comisión, 'el control judicial efectivo de la detención o aprehensión de una persona implica dos deberes fundamentales por parte del Estado –independientes y complementarios entre sí–: la obligación de presentar al detenido sin demora ante una autoridad judicial u otra autoridad autorizada para ejercer funciones judiciales (artículo 7.5), y el deber de permitir el acceso inmediato del detenido a una autoridad judicial competente que revise sin demora la legalidad de la detención, es decir, el *hábeas corpus* o exhibición personal (artículo 7.6). El *hábeas corpus* garantiza que el detenido no esté exclusivamente a merced de la autoridad que realiza la detención, esta protección debe ser siempre accesible'.

"458. En resumen, la Comisión estima que de conformidad con la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano sobre el derecho a la libertad personal, los siguientes estándares aplican en materia de detención migratoria: i) la detención migratoria debe ser la excepción y no la regla; ii) consecuentemente, el hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular no constituye *per se* razón suficiente para decretar la detención migratoria de una persona, bajo la presunción de que esta no cumplirá con los fines legítimos del proceso; iii) los fines legítimos y permisibles de la detención migratoria deben tener carácter procesal, tales como asegurar la comparecencia del migrante al procedimiento de determinación de su situación migratoria o para garantizar la aplicación de una orden de deportación; iv) aun existiendo fines procesales, se requiere que la detención migratoria sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; v) todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; vi) la detención migratoria debe decretarse por el menor tiempo que proceda para cumplir el fin procesal, lo que a su vez implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a la detención; y vii) el mantenimiento de la detención migratoria por un plazo irrazonable hace que la detención devenga en arbitraria."



mayor limitación temporal a la libertad sin control judicial por el mero incumplimiento de normas migratorias.

23. Si bien con este pronunciamiento podría parecer que se genera el mismo resultado que en la sentencia (que una persona no pueda seguir privada de la libertad por cuestiones migratorias por más de 36 horas), las razones de invalidez son distintas. La posición que sugiero parte de lo expuesto en precedentes por el Pleno y la Corte Interamericana y se basa en la absoluta necesidad de respetar la garantía de control judicial. Inclusive, esta posición me lleva a no aceptar la regularidad constitucional de ninguna condicionante del artículo 111 de la Ley de Migración (que precisamente se basan en una idea de no necesidad de garantía de debido proceso). Más aun, una de esas fracciones es debatible en sí misma (fracción V), pues establece, como condición para que una persona se encuentre presentada en una estación migratoria, el solo hecho de haber interpuesto un medio de defensa contra el procedimiento administrativo.

B. Análisis de los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración

24. Lo expuesto en el apartado anterior explica en cierta medida mi voto por la inconstitucionalidad de los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración, los cuales forman parte del sistema normativo que permite una privación de la libertad de las personas migrantes sin sujetarla a una revisión de carácter judicial.
25. El artículo 100 marca el inicio de este proceso. En concreto, prescribe que una vez que la persona migrante sea puesta a disposición del Instituto Nacional de Migración derivado de una revisión migratoria, de actualizarse uno de los supuestos del artículo 144 (que marca los supuestos de deportación), se deberá emitir el acuerdo de presentación correspondiente.¹¹ Por su parte, el artículo 121 establece que la persona migrante permanecerá "[presentada] en la estación migratoria" en términos del artículo 111 durante el proceso administrativo de retorno asistido o deportación.¹²

¹¹ **Artículo 100.** Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición."

¹² **Artículo 121.** El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley. ..."



26. En estos términos, los artículos 100 y 121 sufren del mismo vicio que el artículo 111: la legalidad de la detención y la consecuente privación de la libertad que prescriben no se encuentran sujetas a una revisión de carácter judicial de manera automática. Para que se haga tal examen es estrictamente necesario que la persona migrante presente un recurso o juicio de amparo, lo que contradice abiertamente el derecho constitucional al debido proceso y lo previsto en el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
27. Ahora bien, estos artículos también son inconstitucionales por contravenir el derecho a la libertad personal de manera frontal. Como subsistema normativo –el cual comprende también al artículo 99–¹³ estos preceptos operan bajo la lógica de que, ante la falta de acatamiento de los requisitos migratorios, lo que opera *necesariamente* es la presentación de la persona extranjera en una estación migratoria (lo que ocurre a través del acuerdo de presentación). A partir de aquí, la ley ordena el "alojamiento", lo que se traduce en que la privación de la libertad de la persona migrante sea la regla, no la excepción.
28. De nuevo, las premisas para llegar a esta conclusión y, por ende, para declarar la invalidez de los artículos 100 y 121, se encuentran en la resolución mayoritaria. Desde el amparo en revisión 275/2019, al estudiarse estos preceptos a la par del artículo 99, se acudió a la jurisprudencia interamericana para sostener que "el incumplimiento de normas migratorias (particularmente en los casos en que se hace de forma totalmente irregular) no puede derivar en la privación de la libertad de las personas como regla general.". La privación de la libertad, se dijo, "debe ser de carácter excepcional y **ello debe quedar claro en la legislación**" (párr. 230).
29. Este razonamiento fue la base de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 99. Así, mi diferendo con la opinión mayoritaria radica no en la conceptualización del parámetro constitucional, sino en su aplicación al caso concreto. Para mí, los artículos 100 y 121 forman parte del mismo subsistema normativo que el artículo 99, por lo que el vicio de inconstitucionalidad permea

¹³ **Artículo 99.** Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

"La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. ..."



a todos por igual. No veo cómo la mayoría puede leer que los primeros, a diferencia del artículo 99, mantienen la privación de la libertad como una condición excepcional.

30. Con esto no paso por alto que los artículos 101 y 102 establecen que la persona extranjera puede ser entregada en custodia mientras se define su situación migratoria.¹⁴ De hecho, estos artículos confirman mi postura, pues hacen evidente que el escenario de custodia es la excepción, procedente únicamente bajo ciertos supuestos, mientras que el "alojamiento" es el escenario ordinario.
31. En estos términos, mi razonamiento me lleva a convergir con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su pronunciamiento sobre la regulación migratoria en México: el sistema previsto en la Ley de Migración de revisión y alojamiento en estaciones migratorias no respeta lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la aplicación de la detención migratoria como regla de primer orden representa una forma de criminalización en contra de los migrantes. La ley no cuenta adecuadamente con mecanismo de evaluación de riesgos que parta de una presunción a favor de la libertad y establezca criterios claros para determinar los casos excepcionales en los que la detención es procedente.¹⁵

¹⁴ **Artículo 101.** Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio."

Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

"a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;

"b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;

"c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y

"d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

"La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley."

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.* particularmente el párrafo 498. Esta deficiencia también la advirtió el Relator Especial: Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH a México. México, D.F., 2 de agosto de 2011, recomendación número 6.



C. Dudas en torno a la calificación del procedimiento administrativo migratorio como una manifestación del derecho punitivo del Estado

32. En los párrafos 246 a 249, la sentencia traza un paralelo entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La premisa es que ambos son una manifestación del poder punitivo del Estado, lo que permite acudir a las técnicas garantistas del derecho penal y trasladarlas al caso concreto para desarrollar el estándar de protección del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria.
33. Aclaro que estoy de acuerdo en que las personas migrantes sujetas a un proceso administrativo deben contar con un asistente o representante legal.¹⁶ Lo que me genera dudas es que el paralelo que traza la sentencia, argumentativamente, presupone conceptualizar o equiparar el procedimiento administrativo migratorio con un procedimiento administrativo sancionador (y, por ende, con un ejercicio del poder punitivo del Estado).
34. No paso por alto que existen facultades ejecutivas para el control migratorio y que, algunas de ellas, puedan verse a la luz de esa especie del derecho administrativo.¹⁷ Sin embargo, caracterizar necesariamente a la revisión migratoria como parte del derecho administrativo sancionador, a nivel conceptual, implica que la privación de la libertad dentro de este procedimiento sea una sanción por el incumplimiento a normas migratorias. En concreto, la conducta sancionada y en virtud de la cual se utilizaría el poder punitivo del Estado sería la migración irregular en sí misma, de modo que se castigaría a la persona migrante por su estancia ilegal como tal.
35. Lo anterior, aunque parezca un punto teórico, podría generar tensión con el derecho internacional e interamericano de los derechos humanos. Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "el hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular en un país –ya sea porque ingresó sin la documentación requerida evadiendo los puertos de entrada autori-

¹⁶ Incluso, la Ley de Migración, en su artículo 70, señala el derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio; el artículo 109, fracción V, reconoce el derecho de las personas migrantes a recibir asesoría legal, y el artículo 228 del Reglamento dispone que todo alojado podrá designar o revocar a un representante legal o persona de su confianza.

¹⁷ Por ejemplo, me parece que sí podría verse a la luz del derecho administrativo sancionador la imposición de una multa con motivo de la regularización de la situación migratoria de un extranjero con fundamento en los artículos 133 y 135 de la Ley de Migración. Ello, pues el objeto no es castigar la ilegal estancia de un extranjero, sino el incumplimiento de plazos formales establecidos en la ley.



zados, porque ingresó con documentación fraudulenta, o porque ingresó con la documentación requerida pero permaneció más allá del tiempo que tenía autorizado— *no lesiona bien jurídico fundamental alguno que requiera ser protegido a través del poder punitivo del Estado*".¹⁸

36. Esta es una problemática de la que no se ocupa la sentencia y que, en mi opinión, debía ser cuidadosamente analizada antes de concluir que la materia migratoria se enmarca en el derecho administrativo sancionador. Al respecto, si se considerara que este salto argumentativo es injustificado y que, por ende, no se puede hacer un traslado automático de las "técnicas garantistas del derecho penal", no me parece que esto hubiera sido un impedimento para que la Primera Sala desarrollara el derecho a la defensa adecuada en materia migratoria. Más bien, hubiéramos tenido que definir este derecho precisamente desde la materia migratoria, atendiendo a sus particularidades y a las pautas establecidas en el derecho internacional.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en relación con el amparo en revisión 388/2022.

En sesión de 15 de marzo de 2023, al resolver el amparo en revisión 388/2022, esta Suprema Corte analizó la constitucionalidad de los artículos 77, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración. En la sentencia, esta Primera Sala declaró la inconstitucionalidad de varias porciones normativas de los artículos 97, 98, 99 y 111, y determinó que el Estado se encuentra obligado a asignarle a las personas migrantes una persona defensora de oficio, derecho que resulta irrenunciable. En este voto aclaratorio expondré las razones por las que a pesar de estar de acuerdo con la inconstitucionalidad de algunas porciones normativas, así como con la concesión del amparo por la violación al derecho a la defensa adecuada, decidí votar en contra de la propuesta.

I. Desacuerdos metodológicos

Tengo varios desacuerdos metodológicos con la posición mayoritaria reflejada en la sentencia. Estos desacuerdos tienen importantes consecuencias en la ma-

¹⁸ CIDH, Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Serv.L./V/II, Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015, párrafo 381.



nera en la que se analizan los argumentos de los quejosos, se determinan los alcances de la concesión del amparo y se reparan las violaciones a derechos humanos. En primer lugar, la sentencia utiliza una metodología *atomista* para examinar varias impugnaciones en contra de la Ley de Migración. No obstante, me parece que si reconstruimos los argumentos de los quejosos *en su mejor versión*, deberíamos entender que en realidad no están dirigidos a cuestionar artículos específicos, sino que se enderezan en contra de dos figuras previstas en la Ley de Migración: la medida cautelar de presentación y alojamiento de personas migrantes y las facultades de revisión migratoria.

Como lo reconoce expresamente la posición mayoritaria (párrafos 34-38), no hay que perder de vista que en este caso opera la suplencia de la queja con fundamento en la fracción VII del artículo 79 de la Ley de Amparo, en atención a la condición de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran los quejosos como personas migrantes. Así, desde mi punto de vista, la manera correcta de analizar impugnaciones de este tipo es utilizar un enfoque *holista*, que supone confrontar los argumentos de constitucionalidad no contra artículos específicos –que contienen una regulación parcial de la institución–, sino frente al subsistema normativo que regula *en su totalidad* el funcionamiento de cada una de las instituciones cuestionadas. En este sentido, esta metodología tiene importantes ventajas frente a su contraparte atomista.

Por un lado, permite establecer a través de una interpretación sistemática de los artículos relevantes los alcances precisos de cada una de las figuras y, por otro lado, también permite declarar la *inconstitucionalidad por extensión* de porciones normativas del subsistema no señaladas como actos reclamados,¹ cuando éstas resulten incompatibles con el estándar constitucional construido.

¹ Este tipo de aproximación ha sido utilizado en otros asuntos. Por ejemplo, la Primera Sala en la tesis 1a. CCXXXVI/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 320, con registro digital: 2018669, de rubro: "IDENTIDAD DE GÉNERO AUTO-PERCIBIDA (REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA). LAS NORMAS QUE PREVÉN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO ANTE AUTORIDAD JUDICIAL CONSTITUYEN UN SISTEMA NORMATIVO, Y BASTA LA APLICACIÓN DE UNA SOLA DE ÉSTAS PARA PODER CON- TROVERTIRLAS CONJUNTAMENTE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)". En sentido similar, la Segunda Sala en la tesis 2a./J. 91/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 938, con registro digital: 2017869, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO."



Como intentaré mostrar enseguida, me parece que con el enfoque adoptado por la mayoría no se identifican correctamente los problemas más importantes que nos plantean las figuras impugnadas de la Ley de Migración relacionados con los derechos humanos de las personas migrantes y, en consecuencia, tampoco se reparan de manera adecuada esas violaciones. Al menos en dos de los temas analizados teníamos la posibilidad de explorar remedios judiciales propios de las denominadas "sentencias estructurales",² que se han utilizado en el derecho comparado para reparar violaciones a derechos humanos similares a las que nos enfrentamos y que resultan compatibles con la Ley de Amparo.

Mi segundo desacuerdo metodológico con la postura mayoritaria está relacionado con el pronunciamiento de la sentencia sobre el alcance del derecho a una defensa adecuada en el procedimiento administrativo migratorio. Como lo explicaré más adelante, mi crítica en este punto estriba en que la postura mayoritaria se aparta totalmente de una metodología ampliamente asentada en la doctrina de esta Suprema Corte en relación con el traslado de derechos y principios constitucionales en materia penal a procedimientos administrativos de carácter sancionador.

II. Detenciones migratorias

En este tema la postura mayoritaria parte de la premisa de que los principios constitucionales previstos en el artículo 21 constitucional, que imponen *límites* al derecho administrativo sancionador, resultan aplicables a las detenciones migratorias.³ En esa lógica, la sentencia sostiene que cualquier detención migratoria que exceda el límite constitucional de 36 horas es inconstitucional, como ocurre con los plazos máximos de detención previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración.⁴

² Sobre las "sentencias estructurales", véase Bazán, Víctor (Ed.), *Justicia constitucional y derechos fundamentales: La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2015, pp. 89-144.

³ "Artículo 21. ...

"...

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de **sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía**, las que únicamente consistirán en multa, o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

⁴ "Artículo 111. El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados **en un plazo no mayor de 15 días hábiles**, contados a partir de su presentación.



En mi opinión, existen muy buenas razones para rechazar categóricamente el punto de partida de la postura mayoritaria. Aunque el procedimiento administrativo migratorio tenga carácter sancionador, no hay ninguna justificación para sostener que este tipo de detenciones también deban considerarse sanciones. Las detenciones migratorias, que en la Ley de Migración se identifican como "presentación y alojamiento" de personas migrantes en estaciones, en realidad son *medidas cautelares* que se dictan en el procedimiento administrativo migratorio.

En efecto, la regulación de las detenciones migratorias previstas en el capítulo V de la Ley de Migración –así como en otros artículos de dicho ordenamiento– no implica el ejercicio del *ius puniendi* porque la privación de la libertad en esos casos no supone una sanción administrativa, sino una medida de naturaleza *cautelar* que puede afectar la libertad personal cuando existan riesgos procedimentales que lo justifiquen. Me parece que la decisión de la mayoría de sostener que los principios que disciplinan al derecho administrativo sancionador previstos en el artículo 21 constitucional son aplicables a una medida que no tiene naturaleza punitiva no sólo es una decisión equivocada para este caso, sino que además genera un precedente inquietante para casos futuros donde se pretenda la aplicación de principios sancionatorios a instituciones, procedimientos o normas que no tienen esa naturaleza.

Por lo demás, incluso si se tratara de un argumento retórico, en el sentido de sostener que la medida de presentación y alojamiento funciona en la realidad

"El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

"II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

"III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

"IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado; y,

"V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

"En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles. Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero."



"como una sanción" a las personas migrantes, no sólo porque las priva de su libertad sino también porque se les trata como si estuvieran en prisión –argumento que ciertamente no se hace en la sentencia–, tampoco me parecería justificado analizar la figura de la medida cautelar con un marco constitucional que claramente no resulta aplicable, especialmente porque considero que la forma en que la Ley de Migración regula la medida cautelar en cuestión tiene *otros problemas* que nos llevarían a declarar la inconstitucionalidad de aspectos de su regulación que conducirían incluso a una concesión de amparo mucho más protectora que la adoptada por la mayoría, aunque con una lógica argumentativa totalmente distinta. En las líneas que siguen intentaré explicar mi postura.

En primer lugar, es importante destacar que en el *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*,⁵ la Corte Interamericana reconoció expresamente que las medidas cautelares de privación de la libertad en procedimientos migratorios son *compatibles* con la doctrina interamericana que ha fijado los alcances del derecho a la libertad personal, al señalar que "la utilización de detenciones preventivas *puede ser idónea* para regular y controlar la migración irregular a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación" (párrafo 169). De esta manera, si bien se reconoce que este tipo de detenciones pueden utilizarse como parte de la política migratoria de los Estados, no puede perderse de vista que la propia Corte Interamericana también impone límites muy claros a estas medidas, particularmente la exigencia de cumplir con los principios de *necesidad* y *proporcionalidad* para poder afectar de manera justificada la libertad de las personas (párrafo 166).

Por el contrario, en esa misma sentencia la Corte Interamericana aclaró que las *sanciones* privativas de la libertad, ya sean penales o administrativas, que se establecen en relación con las personas migrantes simplemente por encontrarse en una condición migratoria irregular, no tienen una finalidad legítima a la luz del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (párrafo 169). En consecuencia, este tipo de delitos y/o infracciones administrativas en materia migratoria serían claramente inconstitucionales. Con todo, como ya se explicó, la presentación y el alojamiento de personas no constituye una medida de este tipo.

⁵ *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218.



En segundo lugar, es necesario aclarar cómo interactúan en este punto los estándares interamericanos y nuestros estándares constitucionales internos. La duda surge porque la Constitución Mexicana establece de manera taxativa los supuestos y las condiciones en las que se puede afectar la libertad de las personas. En esta lógica, también debe existir una justificación constitucional para limitar la libertad personal así sea como una medida cautelar en el procedimiento administrativo migratorio.

Desde mi punto de vista, existen al menos *tres regímenes* constitucionales sobre los supuestos y las condiciones en las que se puede afectar con distinta intensidad este derecho: **(i)** limitaciones de *naturaleza penal* previstas en los artículos 16, 19, 20 y 21 constitucionales: orden de aprehensión, caso urgente, flagrancia, prisión preventiva y pena de prisión; **(ii)** una limitación de *naturaleza administrativa sancionadora* prevista en el artículo 21 constitucional: plazo máximo de 36 horas para el arresto administrativo; y finalmente **(iii)** una autorización de limitación de la libertad *en materia migratoria* dirigida al legislador, prevista en el artículo 11 constitucional.

En este sentido, el referido artículo 11 establece que el ejercicio de la libertad de tránsito está subordinado a "las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración ... o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país". De esta manera, la propia Constitución autoriza que el Congreso de la Unión pueda expedir leyes que *limiten* la libertad personal con fines migratorios. Por lo demás, esta disposición constitucional tiene que leerse en conexión con la doctrina interamericana antes aludida, que establece que es compatible con la Convención Americana la existencia de medidas cautelares que restringen la libertad personal en materia migratoria siempre y cuando sean necesarias y proporcionales.

Ahora bien, como ya señalé, en mi opinión la regulación de la medida cautelar de presentación y alojamiento prevista en los artículos 99, 100, 101, 102 y 121 de la Ley de Migración tiene otros problemas de constitucionalidad.⁶ Estos

⁶ **Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.**

"La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero **que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.** (Este artículo se reformó el 11 de noviembre de 2020).



artículos conforman un subsistema normativo que ordena que la medida cautelar de presentación y alojamiento debe dictarse *automáticamente* en todos los casos, siempre que se ponga a disposición en una estación a un migrante en situación irregular.

En efecto, el primer párrafo del artículo 99 señala que: "[e]s de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional".⁷ De la misma manera, el carácter automático de la medida también se desprende del segundo párrafo de dicho artículo, que define la presentación de extranjeros como la medida dictada por la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto "que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno". Lo que implica que es una medida que se tiene que dictar siempre que la persona no acredita su condición migratoria regular.

Más claro aún es el artículo 100 de la Ley de Migración, al señalar que: "[c]uando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá *el acuerdo de presentación* correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.". Y la misma consecuencia se encuentra establecida en el primer párrafo del artículo 121 de dicha Ley, al disponer que: "[e]l extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley."

"Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, **se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente** dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición."

"Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley.

"El retorno asistido y la deportación no podrán realizarse más que al país de origen o de residencia del extranjero, exceptuando el caso de quienes hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso se observará el principio de no devolución."

⁷ Si bien me posicioné integralmente en contra del proyecto, de forma excepcional participé en la votación del artículo 99 constitucional, en el sentido de que éste resulta inconstitucional en su primer párrafo y en su porción del segundo párrafo que señala "que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno".



Por lo demás, es importante destacar que extrañamente la postura mayoritaria no encontró ningún problema de constitucionalidad en los artículos 100 y 121, a pesar de que las razones para declarar la inconstitucionalidad del artículo 99 –en aplicación del precedente establecido en el **amparo en revisión 275/2019**⁸ son que dicho artículo establece la presentación y el alojamiento en las estaciones migratorias como *regla general* y no como excepción, argumento que también sería aplicable a la regulación prevista en los artículos 100 y 121.

Ahora bien, si conforme a lo expuesto resultan inconstitucionales porciones normativas de los artículos 99, 100 y 121 –todo el primer párrafo del artículo 99 y la porción del segundo párrafo que señala "que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno"; la expresión "de presentación" contenida en el artículo 100 y el primer párrafo del artículo 121–, la única manera en la que la medida cautelar de presentación y alojamiento de personas migrantes sería constitucional es que la Ley de Migración contemple *medidas alternativas* a la privación de la libertad, de tal manera que atendiendo a la situación particular de cada caso se determine cuál es la medida más idónea para asegurar la comparecencia de la persona al procedimiento migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación.

Desde mi punto de vista, es posible interpretar que lo previsto en el artículo 102 brinda un catálogo de medidas alternativas a la privación de la libertad, en el entendido de que la satisfacción de *todas* las condiciones previstas en los incisos a), b), c) y d) no debe considerarse una condición necesaria e indispensable para que la persona migrante pueda seguir el procedimiento administrativo migratorio en libertad. En este sentido, la autoridad migratoria podrá decretar la libertad de la persona con alguna combinación de esas condiciones.

No obstante, para que esta solución sea viable también es necesario declarar la *inconstitucionalidad por extensión* de la primera parte del artículo 101 de la Ley

⁸ La inconstitucionalidad del artículo 99 de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos (resolutivo tercero), se resolvió por mayoría de tres votos de la Ministra Piña Hernández (quien, ante la dificultad de obtener las votaciones suficientes para resolver la problemática planteada, y con la finalidad de no dilatar más la resolución del asunto, se pronunció de manera excepcional en cuanto al fondo respecto a la inconstitucionalidad de este artículo), y de los Ministros González Alcántara Carrancá (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente) y Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por el Ministro Pardo Rebolledo y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).



de Migración, al formar parte del subsistema que regula la presentación y alojamiento como una medida cautelar automática, concretamente la parte que señala que: "[u]na vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento."

Finalmente, a diferencia de la postura mayoritaria que invalida los plazos de duración de la medida cautelar de presentación y alojamiento previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración –concretamente las porciones "15 días hábiles" y "60 días hábiles" –, considero que debería invalidarse en su totalidad la fracción V de dicho artículo que establece uno de los supuestos en los que la privación de la libertad puede exceder los 15 días hábiles.⁹ En efecto, de una interpretación sistemática de dicho precepto, se desprende que en ese supuesto la privación de la libertad sería indefinida por no resultar aplicable el plazo máximo de 60 días hábiles previsto en el penúltimo párrafo del artículo 111. Como puede observarse, en ese supuesto se vulneran flagrantemente los estándares interamericanos antes referidos, al tratarse de una restricción a la libertad personal totalmente desproporcionada a la luz de la finalidad perseguida.

⁹ **Artículo 111.** El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

"El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

"II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

"III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

"IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado; y,

"V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

"En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.

Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agradado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero."



De acuerdo con lo anterior, considero que es bastante claro que de la interpretación del subsistema normativo compuesto por los artículos 99, 100, 101, 102 y 121 de la Ley de Migración se desprende que la medida cautelar de presentación y alojamiento se detona *automáticamente* cuando se pone a disposición del Instituto Nacional de Migración a una persona extranjera en situación migratoria irregular. En consecuencia, deberían haberse declarado inconstitucionales todas las porciones normativas antes identificadas y tendría que haberse realizado una interpretación conforme del artículo 102 en los términos antes expuestos.

III. Facultad de revisión migratoria

La sentencia declara fundado el agravio de los quejosos en el que se sostiene que el Juez de Distrito omitió analizar los artículos impugnados como una medida que los discrimina indirectamente (párrafos 97 a 100). Para dar respuesta a dicho concepto de violación, la sentencia utiliza el criterio adoptado en el **amparo en revisión 275/2019**¹⁰ en relación con los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración,¹¹ que otorgan a la autoridad administrativa la facultad denominada de "revisión migratoria". Esta facultad consiste en la posibilidad de verificar la situación migratoria de las personas extranjeras en cualquier parte del territorio nacional, fuera de los lugares destinados al tránsito internacional.

En relación con estos artículos, en el citado precedente se consideró que la facultad de revisión migratoria resultaba violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, fundamentalmente por dos razones: **(i)** la generalidad y amplitud con la que está regulada en los artículos impugnados es sobreinclusiva; y,

¹⁰ En dicho precedente, la inconstitucionalidad de los artículos 97 y 98, vigentes al momento de los hechos (resolutivo tercero), se resolvió por mayoría de cuatro votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ortiz Mena y de la Ministra Ríos Farjat (ponente); en contra del emitido por la Ministra Piña Hernández.

¹¹ **"Artículo 97.** Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.

"La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará."

"Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley." [Este artículo se reformó el 11 de noviembre de 2020].



(ii) dicha facultad genera impactos desproporcionados en ciertos sectores de la población, particularmente personas indígenas y afromexicanas.

Desde mi punto de vista, por sí solos estos artículos no son inconstitucionales ni discriminatorios, así sea indirectamente. Como ocurre con una gran cantidad de normas que se expresan en términos muy genéricos o vagos, considero que es la *aplicación* de estas normas la que puede resultar discriminatoria. Más específicamente, en mi opinión no son los artículos sino la *actuación* de las autoridades migratorias basada en estereotipos y sesgos étnicos y raciales la que eventualmente puede producir un impacto desproporcionado en determinados grupos desaventajados.

Incluso esta Primera Sala ha reconocido expresamente, en un precedente que se cita en la sentencia, que la discriminación indirecta se puede causar por la *aplicación* de una norma. En el **amparo directo en revisión 2730/2015**¹² se explicó que la discriminación indirecta ocurre cuando las normas, las políticas, las prácticas y los programas son aparentemente neutros "pero el resultado de su contenido o *aplicación* genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable". Así, desde mi punto de vista, es la aplicación de estas normas con base en *perfilamientos raciales* o *étnicos* lo que genera un impacto desproporcionado en ciertos grupos. En éste como en muchos otros ámbitos, el problema no está en las facultades que ejercen las autoridades, sino en la manera en la que éstas actúan al amparo de esas normas.

Como se reconoce en el Informe de 2015 del relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de la Organización de las Naciones Unidas, las autoridades migratorias "a menudo actúan basándose en *perfiles raciales* y étnicos, en muchas formas distintas y perniciosas". En este sentido, el informe identifica dos fenómenos claramente vinculados: (i) "puede suceder que las políticas oficiales faciliten *prácticas discrecionales* que permiten que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley *dirijan selectivamente sus actuaciones* hacia grupos o personas basándose en el color de su piel, en su vestimenta, en su vello facial

¹² Sentencia de 23 de noviembre de 2016, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Zaldívar, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo (quien formuló voto concurrente), Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Piña Hernández.



o en el idioma que hablan"; y, (ii) "[a] veces también existe un *sesgo implícito* que motiva la utilización de criterios raciales y étnicos en la actuación de las fuerzas del orden".¹³

De acuerdo con lo anterior, estimo que la problemática que se advierte tanto en el presente asunto como en el precedente, podría enfrentarse de mejor manera si se establecen lineamientos constitucionales, a partir del contenido del derecho a la igualdad y no discriminación, en los que se clarifique cómo debe ejercerse la facultad de revisión migratoria –sin estereotipos y sin sesgos de carácter racial o étnico– para no vulnerar los derechos de las personas. Por lo demás, este ejercicio implicaría una *interpretación conforme* de los artículos impugnados que también ayudaría a solucionar el problema de sobreinclusividad que aduce la mayoría.

En este sentido, si bien mi postura es negar el amparo en relación con la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, estaría en cambio por concederlo en suplencia de la queja respecto del acto de aplicación de esos artículos con base en perfilamientos raciales y étnicos, que en mi opinión fue lo que ocurrió en este caso concreto. De esta manera, la porción normativa del artículo 97 de la Ley de Migración que señala que: "[l]a orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar *fundada y motivada*", debe entenderse en el sentido de que en esa orden debe constar expresamente la manera en la que la autoridad administrativa deberá ejecutar esa facultad de revisión en el caso concreto, al tiempo que también tendrá que señalarse que la obligación de prescindir de cualquier utilización de perfilamientos raciales o étnicos en el ejercicio de dicha facultad.

No obstante, para restituir cabalmente a los quejosos en el derecho vulnerado no bastaría con proclamar una *interpretación conforme* de los artículos 97 y 98. Tendrían además que utilizarse otros remedios judiciales propios de las llamadas "sentencias estructurales". En mi opinión, la concesión del amparo por este motivo debería incluir obligaciones a cargo de "autoridades vinculadas" para efectos del cumplimiento de la sentencia de amparo, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Amparo.

¹³ Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Mutuma Ruteere, UN Doc. A/HRC/29/46, 20 de abril de 2015, párrafo 16.



En este sentido, considero que en este caso concreto la concesión del amparo debía obligar al Instituto Nacional de Migración –no hay que perder de vista que de esta autoridad también se reclamaron los actos de aplicación de los artículos 97 y 98– no sólo a llevar una capacitación a todo su personal en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, sino además establecer la obligación a su cargo de emitir un *instrumento normativo* –protocolo, guía o manual de actuación– donde se regule detalladamente la manera de realizar los operativos en los que se ejerce la facultad de revisión migratoria de una manera compatible con el derecho a la igualdad y no discriminación.

Por otro lado, también debería tener la calidad de autoridad vinculada al cumplimiento el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, para el efecto de que auxilie al Instituto Nacional de Migración en la elaboración de dicho instrumento normativo, haciendo especial énfasis en la prohibición de utilizar perfilamientos raciales y étnicos, así como en estrategias para la realización de las revisiones migratorias que no discriminen a las personas por su origen étnico o color de piel. Por lo demás, este instrumento debería citarse de manera destacada como parte del marco normativo que fundamente en lo sucesivo la realización de operativos para llevar a cabo revisiones migratorias.

En conclusión, contrariamente a lo que señala la posición mayoritaria tanto en esta sentencia como en el precedente referido, desde mi punto de vista no hay elementos para sostener que las normas impugnadas supongan una medida de discriminación indirecta. En todo caso, lo que existe es un problema de *aplicación* de esas normas que no afecta directamente la constitucionalidad de éstas. Como lo expuse anteriormente, para atender el problema identificado mi postura consiste en una concesión de amparo alternativa en la que se incorporen remedios judiciales propios de sentencias estructurales, que resultan compatibles con lo dispuesto en la Ley de Amparo.

IV. Derecho a la defensa en materia migratoria

Bajo el rubro de "estudio de los actos reclamados", en esta parte de la sentencia se hace una interpretación de los alcances del derecho a la defensa en materia migratoria. De acuerdo con la posición mayoritaria, la interpretación de este derecho resulta necesaria para poder pronunciarse sobre varios actos de aplicación reclamados en la demanda de amparo por los quejosos, tales como **(i)** la privación de su libertad fuera de procedimiento; **(ii)** la ejecución de cualquier orden de deportación; **(iii)** la negativa de recibir y tramitar su solicitud en términos de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de Migración.



La postura mayoritaria retoma la **Opinión Consultiva 11/90** de la Corte Interamericana,¹⁴ en la que se sostuvo que toda persona tiene derecho de defenderse personalmente y que si no lo hiciera tiene el derecho irrenunciable de ser asistido por una defensoría proporcionada por el Estado. Por otro lado, en la sentencia también se señala que de acuerdo con la fracción VIII del inciso B del artículo 20 constitucional, toda persona sujeta a un proceso tiene derecho a una defensa por parte de un abogado, quien se encontrará obligado a brindarle asesoría adecuada desde el inicio del proceso.

Así, partiendo de esas premisas y de que una de las características principales que posee todo derecho humano es su *irrenunciabilidad* y de que el Estado Mexicano tiene que adoptar medidas reforzadas de protección a las personas migrantes, el proyecto concluye que en todo procedimiento migratorio, ya sea frente a la "imposibilidad" o la "negativa" de una persona migrante de designar a una persona para su defensa adecuada, el Estado se encuentra obligado a asignarle una persona defensora de oficio, de forma irrenunciable, como medida necesaria y reforzada para su protección.

En consecuencia, la sentencia califica de **fundado** el concepto de violación relacionado con la violación del derecho a una defensa adecuada en el procedimiento administrativo migratorio y declara que las autoridades responsables fueron omisas en garantizar lo siguiente: **(1)** el nombramiento –a elección de la parte quejosa y, si no, del Estado– de una persona defensora abogada, capacitada específicamente para la defensa de los intereses de personas migrantes; **(2)** la facilitación de oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas por parte de esa persona abogada especialista en derecho migratorio, así como entrevistarse con ella; y, **(3)** la supervisión de un estándar mínimo de diligencia en el cumplimiento de los deberes de la persona defensora.

Mi desacuerdo con esta decisión de la mayoría tiene dos componentes. En primer lugar, como lo adelanté, considero que la posición adoptada en la sentencia implica apartarse de precedentes importantes de esta Primera Sala en relación con la metodología que debe seguirse para *trasladar* los derechos y principios constitucionales propios del ámbito penal al derecho administrativo sancionador. En segundo lugar, me parece que los alcances que fija la posición mayoritaria en la sentencia respecto del derecho a una defensa adecuada adolece de la precisión que se requería para adaptar este derecho al

¹⁴ Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A, núm. 11.



procedimiento administrativo migratorio, además de que la posición mayoritaria tampoco utiliza remedios judiciales propios de las sentencias estructurales, situación que en mi opinión resultaba imprescindible para darle efectividad al derecho a la defensa en este contexto. A continuación explico estos dos puntos de desacuerdo.

En primer lugar, vale la pena recordar que el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo en la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**¹⁵ que: "dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos ... aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia *no pueda hacerse de forma automática*, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo *sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza*." (cursivas añadidas).

En el ámbito interamericano también existe doctrina en relación con la aplicación al derecho administrativo sancionador de los principios del derecho penal. En **Baena Ricardo y otros Vs. Panamá**,¹⁶ la Corte Interamericana analizó si la garantía de irretroactividad de la ley penal debía aplicarse en el derecho administrativo sancionador. En dicho precedente explicó que "las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas", de lo que se desprende que "unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita". En esta línea, sostuvo que "en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita" (párrafo 106).

Posteriormente, la idea de que los derechos y principios constitucionales en materia penal *no se aplican automáticamente* a la materia administrativa fue desarrollada en otros precedentes de esta Suprema Corte en los que se planteó la aplicación de derechos específicos del ámbito penal al administrativo sancionador. En esta línea, en la **contradicción de tesis 200/2013**,¹⁷ el Pleno sostuvo

¹⁵ Sentencia de 25 de mayo de 2006, resuelta por unanimidad de 8 votos.

¹⁶ *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, No. 72.

¹⁷ Sentencia de 28 de enero de 2014, resuelta por mayoría de 9 votos en relación con la propuesta modificada del estudio de fondo del proyecto.



claramente que "uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de todo ciudadano, aplicable y reconocible a las personas que pudiesen estar sometidas a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder sancionador del Estado, a través de autoridad competente", al tiempo que aclaró que "la presunción de inocencia aplica, *modularmente*, al procedimiento administrativo sancionador" (cursivas añadidas).

Al resolver el **amparo en revisión 590/2013**,¹⁸ la Primera Sala estableció un esquema de argumentación para dar respuesta a argumentos donde se reclama la inconstitucionalidad de una norma que regula algún aspecto de un procedimiento de derecho administrativo sancionador por violar algún derecho en materia penal. En dicho precedente se estableció una metodología, en cuyo primer paso se debía "precisar cuál es el contenido del derecho o garantía penal cuya violación se esté aduciendo" y, posteriormente, "aclarar si el derecho en cuestión es compatible con el derecho administrativo sancionador" y, en su caso, "*modular el contenido* que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal *para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador*".

Ahora bien, considero que en este caso concreto los alcances que tiene el derecho a la defensa en materia penal tendrían necesariamente que *modularse* para poder aplicarse al procedimiento administrativo migratorio, en atención a una serie de *factores relevantes* en la materia, por ejemplo, si la persona puede ser privada de la libertad con motivo de una medida cautelar, si está en posibilidad de solicitar la condición de refugiado, si el procedimiento puede concluir con su deportación, etcétera. Adicionalmente, me parece que también deberían tomarse en cuenta las *particularidades del procedimiento administrativo* –en qué momento exactamente se debe nombrar al defensor– y los *recursos institucionales* que entran en juego para prestar el servicio –qué institución estará a cargo de suministrarlo, de qué manera, etcétera – al momento de precisar los alcances del derecho a la defensa técnica en materia migratoria.

Por lo demás, esta interpretación del derecho a la defensa tendría que tener un impacto en el subsistema normativo de la Ley de Migración que regula el

¹⁸ Sentencia de 18 de junio de 2014, resuelta por unanimidad de 5 votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



ejercicio de este derecho en el procedimiento administrativo migratorio, específicamente en los artículos 70, 107, 109, 119, 122 y 226. Mi postura es que esos artículos tendrían siempre que interpretarse *conforme* al contenido del derecho a la defensa técnica, una vez que éste se ha modulado para operar en este contexto.

Finalmente, al igual que en el caso de la facultad de revisión migratoria, considero que en la concesión del amparo en relación con el derecho a la defensa también era indispensable utilizar remedios judiciales propios de sentencias estructurales para que lo dicho en la sentencia pueda cobrar vigencia en la realidad. Al tratarse de un derecho de corte prestacional, el hecho de que la mayoría haya optado simplemente por establecer una interpretación del derecho que no se adapta al contexto institucional al que pretende aplicarse, me parece que dificultará enormemente que en la práctica el derecho a la defensa pueda ser realmente un derecho que proteja de manera efectiva a las personas migrantes sujetas a un procedimiento administrativo.

En esta línea, si bien en este tema la autoridad señalada como responsable es el Instituto Nacional de Migración, considero que también debió identificarse como *autoridad vinculada* al cumplimiento de la sentencia al Instituto Federal de Defensoría Pública. De esa manera, los alcances de la concesión del amparo tendrían que haber abarcado la obligación de celebrar un convenio de colaboración entre la autoridad responsable y la autoridad vinculada en el que se garanticen al menos cuatro condiciones estructurales relacionadas con la prestación del servicio: **(i)** la obligación de la autoridad migratoria de proporcionar espacios físicos en todas las estaciones migratorias del país para que pueda prestarse en condiciones dignas el servicio de defensa; **(ii)** la obligación de dar aviso inmediato a los abogados de la defensoría siempre que se presente a una persona migrante en una estación, así como incorporar esa obligación a la normativa interna del Instituto Nacional de Migración; **(iii)** la obligación de generar las condiciones institucionales que garanticen en todo momento la comunicación entre la defensa y las personas migrantes, incluyendo cambios al marco normativo interno del Instituto Nacional de Migración si fuera necesario; y, **(iv)** dejar abierta la posibilidad de que el Instituto Federal de Defensoría Pública también celebre convenios con organizaciones de la sociedad civil que estén interesadas en colaborar en la prestación efectiva del derecho a la defensa de las personas migrantes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 91/2018 (10a.) y aislada 1a. CCXXXV/2018 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30



horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2017869 y 2018669, respectivamente.

La sentencia relativa a la contradicción de tesis 200/2013 citada en este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 46, con número de registro digital: 25144.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 4/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1566, con número de registro digital: 19649.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETENCIÓN ADMINISTRATIVA MIGRATORIA. PARA EVITAR QUE SEA ARBITRARIA, SU DURACIÓN DEBE SER MENOR A TREINTA Y SEIS HORAS Y LA IMPOSICIÓN DE LA MEDIDA DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE RAZONABILIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

Hechos: Diversas personas migrantes fueron detenidas en una estación migratoria por autoridades adscritas al Instituto Nacional de Migración, por un periodo superior a treinta y seis horas, para averiguar su situación de regularidad dentro del territorio nacional. En contra de esa detención, entre otros actos reclamados, las personas migrantes presentaron demanda de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo y, por otra, concederlo. Contra esa determinación, las partes interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para evitar que una detención administrativa migratoria sea arbitraria debe I) ser menor al plazo de treinta y seis horas y II) debe cumplir con los requisitos de: 1) razonabilidad, que es un criterio de evaluación objetivo; 2) necesidad; y 3) proporcionalidad, que son criterios de evaluación subjetivos. La razonabilidad exige que la detención sea impuesta en cumplimiento de un fin legítimo en cada caso individual, que tiene que estar



estipulado expresamente en la legislación, y definir y enlistar exhaustivamente las razones consideradas como fines justificadores. La necesidad exige que la detención sea indispensable para cumplir el fin legítimo y que, en las circunstancias individuales del caso, no exista otra menos restrictiva de los derechos de la persona afectada. Y, la proporcionalidad reclama que el Estado alcance un balance entre la gravedad de la medida y la situación de la persona migrante en cuestión.

Justificación: Lo anterior, toda vez que el derecho a la libertad personal no es absoluto, pues puede haber escenarios en los que se encuentre justificada su restricción, como sucede con la facultad del Estado mexicano para establecer medidas tendentes a regular la entrada, admisión y expulsión de personas migrantes en territorio nacional. De ahí que, para una detención en este contexto, en aras de evitar su arbitrariedad, debe ser aplicada como medida excepcional, por el periodo más breve y sólo si se justifica por una finalidad legítima. Siempre que ésta sea acorde al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual mandata que ningún acto privativo de la libertad de las personas por razones administrativas puede exceder del periodo máximo de treinta y seis horas.

1a./J. 112/2023 (11a.)

Amparo en revisión 388/2022. Ramón Ricardo Mendoza Verdecia y otros. 15 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto aclaratorio, concurrente y particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 112/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "QUINCE DÍAS HÁBILES" Y "SESENTA DÍAS HÁBILES", ES INCONSTITUCIONAL.

Hechos: Diversas personas migrantes fueron detenidas en una estación migratoria por autoridades adscritas al Instituto Nacional de Migración, por un periodo superior a treinta y seis horas, para averiguar su situación de regularidad dentro del territorio nacional. En contra de esa detención, entre otros actos reclamados, las personas migrantes presentaron demanda de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo y, por otra, concederlo. Contra esa determinación, las partes interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 111 de la Ley de Migración, en las porciones normativas "*quince días hábiles*" y "*sesenta días hábiles*", es inconstitucional, toda vez que las detenciones administrativas migratorias no pueden exceder el límite temporal marcado por el artículo 21 constitucional de treinta y seis horas a partir de la presentación de la persona migrante.

Justificación: La temporalidad máxima que autoriza la Constitución para la privación de la libertad de una persona por conductas ajenas a la materia penal es de treinta y seis horas, en términos del artículo 21 constitucional. En esta medida, sería irrazonable que se permitiera una privación de la libertad mayor a este plazo por el incumplimiento a normas migratorias. Por ello, el artículo 111 de la Ley de Migración resulta inconstitucional en las porciones normativas "*quince días hábiles*" y "*sesenta días hábiles*", pues justamente habilitan una detención por estos periodos de tiempo que sobrepasan el plazo de treinta y seis horas. Además, estas porciones normativas obstaculizan en perjuicio de las personas migrantes el ejercicio de su derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva, reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la persona migrante al estar privada de su libertad se encuentra formal y materialmente imposibilitada para acceder a un tribunal, independiente e imparcial, con el propósito de defender sus derechos.



1a./J. 111/2023 (11a.)

Amparo en revisión 388/2022. Ramón Ricardo Mendoza Verdecia y otros. 15 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto aclaratorio, concurrente y particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 111/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO. LAS PERSONAS MIGRANTES TIENEN DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA IRRENUNCIABLE COMO GARANTÍA DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO.

Hechos: Diversas personas migrantes fueron detenidas en una estación migratoria por autoridades adscritas al Instituto Nacional de Migración, por un periodo superior a treinta y seis horas, para averiguar su situación de regularidad dentro del territorio nacional. En contra de esa detención, entre otros actos reclamados, las personas migrantes presentaron demanda de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo y, por otra, concederlo. Contra esa determinación, las partes interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en todo procedimiento migratorio, ya sea frente a la imposibilidad o la negativa de una persona migrante de designar a una persona para su defensa adecuada, el Estado se encuentra obligado a asignársela de oficio, de forma irrenunciable, como medida necesaria y reforzada para su protección.



Justificación: Lo anterior, toda vez que sobre las personas migrantes opera una presunción de desconocimiento de las normas que les asisten para su protección y defensa en el ordenamiento jurídico mexicano, razón por la cual el Estado tiene la obligación de aplicar medidas reforzadas de protección que nivelen su situación de desventaja, particularmente para el ejercicio del derecho humano al debido proceso.

1a./J. 113/2023 (11a.)

Amparo en revisión 388/2022. Ramón Ricardo Mendoza Verdecia y otros. 15 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto aclaratorio, concurrente y particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 113/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. ES APLICABLE EN LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS POR PERSONAS MIGRANTES.

Hechos: Diversas personas migrantes fueron detenidas en una estación migratoria por autoridades adscritas al Instituto Nacional de Migración, por un periodo superior a treinta y seis horas, para averiguar su situación de regularidad dentro del territorio nacional. En contra de esa detención, entre otros actos reclamados, las personas migrantes presentaron demanda de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo y, por otra, concederlo. Contra esa determinación, las partes interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la figura de la suplencia de la queja deficiente, prevista en



el artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo, debe aplicarse a los juicios de amparo promovidos por personas migrantes.

Justificación: Lo anterior, toda vez que la Ley de Amparo garantiza una regulación procesal especial para las personas que se encuentran en clara desventaja social. Así, la desventaja de las personas migrantes se funda en la vulnerabilidad que sobre ellas ha reconocido tanto el derecho internacional como el interno, en tanto que han partido de su país de origen dejando su vida, sus posesiones y familia, frente alguna situación amenazante, la pérdida de su libertad y/o su integridad. Algunos de los factores de vulnerabilidad específicos que enfrentan estas personas consisten en su situación de marginación; el desconocimiento de las leyes nacionales; el miedo a ser descubiertas por las autoridades migratorias; el verse orilladas a huir de sus países de origen; así como por las condiciones en que viajan; situaciones que se agravan si se presenta una discriminación interseccional, pues a la condición migratoria puede adherirse la edad, el sexo, el género, la identidad étnica, etcétera; aunado a que las personas migrantes viajan sin documentación, lo que hace que sean fácilmente víctimas de delitos y de violaciones a sus derechos humanos.

1a./J. 114/2023 (11a.)

Amparo en revisión 388/2022. Ramón Ricardo Mendoza Verdecia y otros. 15 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto aclaratorio, concurrente y particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 114/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVÉ ESE DELITO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVÉ ESE DELITO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA.

TRANSFERENCIA DE DATOS PERSONALES SIN CONSENTIMIENTO DEL TITULAR. EL ARTÍCULO 70, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS QUE LA PREVÉ, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

AMPARO EN REVISIÓN 306/2022. 10 DE MAYO DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO EN CONTRA DE CONSIDERACIONES Y FORMULÓ VOTO CONCURRENTES, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES. IMPEDIDA: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIES: FERNANDO SOSA PASTRANA Y ROSALBA RODRÍGUEZ MIRELES.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: ***** se desempeñó como servidor público en el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo comprendido del primero de marzo del dos mil trece al treinta de noviembre del dos mil dieciocho. Durante ese lapso, se determinó que éste incrementó su patrimonio en una cantidad de ***** , sin que se acreditara su legítima procedencia.

Por tales hechos fue vinculado a proceso por el delito de enriquecimiento ilícito. Inconforme con lo anterior, el defensor del imputado interpuso recurso de



apelación, en el cual se confirmó la resolución impugnada. En contra de dicha determinación presentó demanda de amparo indirecto, y por medio de ampliación de demanda, el quejoso impugnó la constitucionalidad de los artículos 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y 224 del Código Penal Federal. El Tribunal Unitario del conocimiento negó la protección constitucional. En contra, interpuso recurso de revisión.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	8
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	Los recursos son oportunos e interpuestos por partes legitimadas.	9
III.	PROCEDENCIA	El recurso es procedente.	9
IV.	ESTUDIO DE FONDO	Al respecto, se formulan dos cuestionamientos. El primero de ellos es: ¿El artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis que prevé el delito de enriquecimiento ilícito, viola los principios de legalidad y presunción de inocencia? La respuesta es en sentido negativo. En el artículo 224 del Código Penal Federal está debidamente definida la conducta típica para establecer los límites en los que puede operar la manifestación más drástica del Estado, el <i>ius puniendi</i> , que puede implicar la privación de la libertad de una persona o la afectación intensa a otros derechos fundamentales.	11



Dicho precepto no vulnera el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla probatoria, pues la circunstancia de que la norma señale la posibilidad de que el servidor público imputado pueda incorporar al proceso los elementos de prueba que pudieran justificar la licitud de su patrimonio, no supone de ninguna manera que se esté relevando al órgano acusador de la carga de administrar y comprobar los elementos del delito. Al hacerlo, la norma controvertida únicamente está explicando que la presunción abstracta de enriquecimiento ilícito, que corresponde demostrar al Ministerio Público conforme a su obligación probatoria, sólo se enervará en la medida en que existan pruebas que la desvirtúen.

El segundo cuestionamiento es: **¿El artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece la transferencia de datos por parte de los sujetos obligados a las autoridades ministeriales sin el consentimiento del titular, viola el derecho de los servidores públicos a la protección de datos personales?** La respuesta es en sentido negativo.

De la lectura del artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es clara la indicación de



que no es necesaria la autorización del titular de los datos personales para que los responsables de la información la transfieran, siempre y cuando sea *legalmente exigida* para la investigación y persecución de delitos, así como para la procuración o administración de justicia.

Ahora bien, es cierto que no existe inicialmente ninguna limitación respecto de quiénes pueden ser los titulares del derecho a la protección de datos personales, pero no puede pasarse por alto cuando se trata de servidores públicos (calidad con la que se ostentó el quejoso al momento de los hechos) y consecuentemente, la obligación constitucional de presentar su declaración patrimonial y de intereses. Esta circunstancia conlleva un tratamiento diverso sobre la transferencia de datos personales y, por tanto, una interpretación de la porción normativa en análisis tratándose de servidores públicos.

Al respecto, la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de intereses que se establece como una obligación constitucional para los servidores públicos tiene una finalidad determinada: el desarrollo transparente, íntegro y responsable de las funciones públicas.

La finalidad específica de la recolección de esta información patrimonial conlleva la existencia de otros objetivos conexos,



		<p>tales como la rendición de cuentas y la asignación de responsabilidades. Por tanto, el uso de la información contenida en ellas no solamente se limita a la aplicación del ámbito administrativo, sino que dentro de las finalidades por las que dicha obligación fue implementada, también se encuentra la prevención de la comisión de delitos por parte de los servidores públicos como medida para erradicar y combatir la corrupción.</p> <p>Lo expuesto, permite determinar que la transmisión de la información al agente del Ministerio Público como garante de la persecución e investigación de delitos, con relación a la comisión de posibles conductas ilícitas por parte de los servidores públicos relacionadas con las funciones de su encargo, no requiere de un control judicial previo. Se considera que la condición "<i>legalmente exigida</i>" prevista en la fracción III, del artículo 70, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es suficiente para proteger los derechos de los titulares de la información que se transfiere a determinadas autoridades, además, con ello se colma la exigencia constitucional de garantizar el funcionamiento transparente y responsable del ejercicio del servicio público.</p>	
<p>V</p>	<p>REVISIÓN ADHESIVA</p>	<p>Resulta innecesario el examen de los agravios expuestos en la revisión adhesiva. Siendo lo</p>	<p>55</p>



		<p>conducente declarar sin materia tal recurso, toda vez que ha desaparecido, por el momento, la condición a la cual se sujetaba el interés de la adherente.</p>	
VI.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra de los artículos 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, y 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por las razones expuestas en el apartado IV de esta ejecutoria.</p> <p>TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en términos del apartado IV de esta ejecutoria.</p> <p>CUARTO.—Se declara sin materia el recurso de revisión adhesiva promovido por la agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Agencia Primera Investigadora de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la Fiscalía General de la República, en los términos precisados en el apartado V de esta sentencia.</p>	55



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al diez de mayo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **306/2022**, interpuesto por el defensor particular de *****, en contra de la sentencia dictada el veintiocho de febrero de dos mil veintidós por la Magistrada del Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, en el juicio de amparo indirecto *****.

Los problemas jurídicos para resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consisten en determinar si el artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis que prevé el delito de enriquecimiento ilícito, viola los principios de legalidad y presunción de inocencia. Así como determinar si el artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece la transferencia de datos por parte de los sujetos obligados a las autoridades ministeriales sin el consentimiento del titular, viola el derecho de los servidores públicos a la protección de datos personales.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo ***** del índice del Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. ***** se desempeñó como servidor público en el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el cargo de Administrador Central de Coordinación Estratégica de Grandes Contribuyentes, de la Administración General de Grandes Contribuyentes, en el periodo comprendido del primero de marzo del dos mil trece al treinta de noviembre de dos mil dieciocho.¹

¹ Con una percepción mensual inicial de *****, y de *****, a la conclusión del encargo. Por tanto, en el periodo del uno de marzo de dos mil trece al treinta de noviembre de dos mil dieciocho, en que fungió como servidor público, obtuvo la percepción total de *****.



3. El veintinueve de abril de dos mil trece, el señor ***** realizó su declaración patrimonial inicial ante la Secretaría de la Función Pública.² Sin embargo, durante el periodo en el que duró su gestión como servidor público incrementó su patrimonio con la obtención de recursos y depósitos bancarios injustificados, así como con la venta de dos vehículos por parte de su esposa, la cual –acorde con su declaración– era su dependiente económico ya que ella no contaba con ingresos propios.³

4. De este modo, se determinó que el incremento en el patrimonio del señor ***** , del cual no se acreditó su legítima procedencia, ascendía a un total de ***** .

5. **Denuncia.** El seis de mayo de dos mil diecinueve y, posteriormente, el nueve de julio de dos mil diecinueve, el coordinador de Procedimientos Penales dependiente de la Administración General de Evaluación del Servicio de Administración Tributaria, Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Administrador de Procedimientos Penales 1 de la Administración General de Evaluación del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, denunciaron a ***** por su posible participación en el delito de enriquecimiento ilícito, previsto y sancionado en el artículo 224, párrafos primero y último, del Código Penal Federal.⁴ Lo anterior relacionado con el artículo 87 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

² Manifestó tener ingresos por la cantidad de ***** , contar con dependientes económicos, como son sus hijos y su cónyuge. Asimismo, declaró que contaba con dos inmuebles, uno con un valor de ***** , y el otro con un valor de ***** . En ese mismo sentido, declaró que contaba con dos vehículos, uno con un valor de ***** , y de ***** , así como dos cuentas bancarias, una con un monto de ***** , y la segunda de ***** .

³ Lo cual se realizó de la siguiente manera:

Depósitos bancarios que ascienden a la cantidad de ***** , la adquisición de tres bienes inmuebles cuyo valor suman la cantidad de ***** . Asimismo, depósitos bancarios no justificados a nombre de su esposa por la cantidad de ***** , así como la adquisición de su esposa de dos vehículos cuyo valor suma la cantidad de \$***** .

⁴ "Artículo 224. Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público



6. **Carpeta de investigación.** Derivado de lo anterior, se inició una carpeta de investigación en contra de *****, registrada bajo el ***** y radicada en la Unidad de Investigación y Litigación UEIDCSPCAJ "A" de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia, de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales.

7. El quince de octubre de dos mil diecinueve, la representación social solicitó al Juez de Control audiencia inicial para formular imputación y solicitar la vinculación a proceso de *****.

8. **Causa penal:** El asunto fue turnado al Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, del Centro de Justicia Penal Federal en la Ciudad de México, con sede en el Reclusorio Sur, en funciones de Juez Administrador, radicándolo con el número de causa penal *****.

9. En audiencia inicial de veinte de octubre de dos mil veinte, el imputado *****, asesorado por su defensor, se acogió a la duplicidad del plazo constitucional de ciento cuarenta y cuatro horas.

10. Posteriormente, en continuación de la audiencia inicial de veinticinco de octubre de dos mil veinte, el Juez de Distrito determinó dictar auto de vinculación a proceso en contra de *****, por su probable intervención en la comisión del hecho señalado por la ley como delito de enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 224, párrafos primero y último, del Código Penal Federal, vigente en el momento que concluyó la conducta imputada, por resultar más benéfica (en razón de prever una sanción económica menor). En relación con los artículos 7, fracción III (delito de consumación continuada), 9, párrafo primero (dolo directo) y 13, fracción II (que lo realice por sí mismo), todos del Código Penal Federal.

no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

"...

"Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa."



11. **Toca penal.** Inconforme con la resolución anterior, *****, defensor particular del imputado, interpuso recurso de apelación el veintiocho de octubre de dos mil veinte.

12. Conoció de dicho recurso el Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, registrándolo con el número de toca penal ***** (Sistema Penal Acusatorio *****); y por resolución de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, confirmó la resolución apelada.

13. **Demanda de amparo.** Como resultado de lo anterior, mediante escrito presentado el seis de abril de dos mil veintiuno, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Procesos Penales Federales y Tribunales Unitarios en Materia Penal del Primer Circuito, con sede en el Reclusorio Sur, promovió demanda de amparo indirecto en contra de los actos y autoridades siguientes:

a. Autoridades responsables:

i. Ordenadora y ejecutora: Magistrado Titular del Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito.

b. Actos reclamados

i. La sentencia de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, dictada en el toca penal ***** (Sistema Penal Acusatorio *****), que resuelve el recurso de apelación interpuesto por la defensa de *****, en contra de la resolución dictada el veinticinco de octubre de dos mil veinte, y que confirma el auto de vinculación a proceso.

14. Actos que estimó violatorios de los artículos 1o., 14, 15, 17, 19, 20, apartado A, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. De la demanda tocó conocer a la Magistrada del Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito. Mediante auto de doce de abril de dos mil veintiuno, se admitió la demanda de amparo indirecto bajo el número *****,



se solicitó informe justificado a las autoridades responsables, se ordenó emplazar a los terceros interesados, se dio intervención al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito al órgano de control constitucional y se fijó fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

16. Posteriormente, mediante auto de veintidós de abril de dos mil veintinueve, se previno al promovente para que aclarara si era su deseo señalar como actos reclamados la inconstitucionalidad de los artículos 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y 224 del Código Penal Federal. El veintinueve de abril siguiente, la parte quejosa amplió su demanda y señaló los actos reclamados y autoridades responsables siguientes:

a. Autoridades responsables:

i. Ordenadoras

1. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Titular de la Secretaría de Gobernación.
3. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
4. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
5. Director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

ii. Ordenadora y ejecutora: Magistrado Titular del Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito

b. Actos reclamados

i. La inconstitucionalidad de los artículos 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y 224 del Código Penal Federal.



ii. Acto de aplicación de la norma general reclamada en la resolución de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, dictada en el toca penal ***** (Sistema Penal Acusatorio *****).

17. El once de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Unitario determinó sobreseer en el juicio de amparo fuera de audiencia constitucional.⁵ Dicha determinación fue combatida mediante recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el cual lo registró bajo el número ***** . Mediante resolución de once de noviembre de dos mil veintiuno se determinó revocar el sobreseimiento dictado por el Tribunal Unitario, se ordenó reponer el procedimiento y seguida la secuela procesal celebrar la audiencia constitucional.

18. **Sentencia de amparo.** El veintiocho de febrero de dos mil veintidós se dictó sentencia en la que se determinó, por un lado, negar el amparo solicitado por el quejoso en lo relativo a los actos reclamados a la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, titular de la Secretaría de Gobernación y director general adjunto del Diario Oficial de la Federación; y por el otro, negar la protección constitucional contra los actos reclamados al Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito.

19. **Recurso de revisión.** Inconforme con lo resuelto, ***** , defensor particular del quejoso ***** , mediante escrito presentado el dieciséis de marzo de dos mil veintidós, interpuso recurso de revisión.

20. **Recurso de revisión adhesiva.** Asimismo, por medio de oficio recibido el dieciocho de abril de dos mil veintidós, la Agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Agencia Primera Investigadora de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la Fiscalía General de la República de la Fiscalía

⁵ En lo que interesa, el Tribunal Unitario consideró actualizada la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, pues el quejoso presentó la demanda de amparo de forma extemporánea.



Especializada de Control Competencial en la Fiscalía General de la República, en su carácter de tercera interesada interpuso recurso de revisión adhesiva.

21. **Trámite en el Tribunal Colegiado.** Del asunto tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, registrándolo con el número *****. En resolución emitida en sesión ordinaria virtual de veintiséis de mayo de dos mil veintidós, determinó dejar a salvo la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre la regularidad constitucional de los artículos 224 del Código Penal Federal y 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.⁶

22. Finalmente, indicó que no podía analizar los motivos de disenso hechos valer por el recurrente encaminados a cuestionar la legalidad en sí misma del auto de vinculación a proceso, hasta en tanto este Alto Tribunal se pronunciara sobre la cuestión de constitucionalidad.

23. **Trámite ante la Suprema Corte.** Mediante proveído de veintisiete de junio de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión, así como el diverso recurso de revisión adhesiva, con los que formó el expediente en que se actúa con el número 306/2022, ordenó su radicación en la Primera Sala y los turnó para su estudio al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

24. **Avocamiento.** Por acuerdo de treinta de agosto de dos mil veintidós, esta Primera Sala se avocó al conocimiento del presente asunto y lo envió a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

25. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto

⁶ Asimismo, resaltó que si bien la parte recurrente no formuló agravios sobre el análisis realizado por el Tribunal Unitario respecto de la constitucionalidad del artículo 224 del Código Penal Federal, dejó a salvo de este Alto Tribunal su competencia originaria.



en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del País; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 1/2023 emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada en audiencia constitucional por un Tribunal Unitario que analizó un asunto de naturaleza penal, competencia de la Primera Sala, y no se considera necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

26. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que resulta innecesario verificar la oportunidad en la presentación del recurso de revisión y la legitimación de quien lo interpuso, puesto que dichas cuestiones procesales ya han sido analizadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.⁷ Misma circunstancia ocurre respecto del recurso de revisión adhesiva.⁸

III. PROCEDENCIA

27. El recurso de revisión es procedente, ya que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Unitario en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó una resolución que analizó la constitucionalidad de dos normas.

28. Ahora bien, de las constancias que integran el juicio de amparo ***** del índice del Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, se aprecia que el titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en representación del **titular del Ejecutivo Federal**, al rendir su informe justificado,⁹ señaló que se

⁷ Tal como se advierte del proveído de uno de abril de dos mil veintidós, dictado en el amparo en revisión ***** . Consultable en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes SISE.

⁸ Lo cual aconteció en auto de veintiuno de abril de dos mil veintidós. *Ibidem*.

⁹ Cuaderno de amparo indirecto, fojas 375 y 376.



actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación al diverso 108, fracción VIII, ambos de la Ley de Amparo, en virtud de que en la demanda la parte quejosa fue omisa en establecer conceptos de violación afines a determinar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

29. Por su parte, la Magistrada Unitaria que conoció del juicio de amparo, omitió el examen de la causal de improcedencia que hizo valer el representante del titular del Ejecutivo Federal. En tanto, el Tribunal Colegiado señaló que tal como lo indicó el Unitario, no se advertía alguna causa de improcedencia ni que las partes lo hubiesen hecho valer.

30. Lo anterior refleja que el Tribunal Colegiado incumplió con los puntos cuarto y noveno, fracciones II y III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹⁰ relativo a que los Tribunales Colegiados, una vez que reciban un asunto para revisión y antes de considerar remitir el mismo a esta Suprema Corte de Justicia (por subsistir un problema de constitucionalidad), deben analizar todas aquellas cuestiones de improcedencia que no permitan a este Alto Tribunal a que se constriña única y exclusivamente al estudio de constitucionalidad respectivo.¹¹ No obstante, en aras de una administración de justicia pronta y expedita, esta Primera Sala analizará la causal no estudiada:

¹⁰ Sin que pase inadvertido que el Acuerdo General Plenario Número 5/2013, fue derogado por el diverso 1/2023. Sin embargo, el Acuerdo que en su momento incumplió el Tribunal Colegiado fue precisamente el primero de los mencionados. No obstante, en el Acuerdo General Número 1/2023 (vigente) las mismas circunstancias se encuentran previstas en punto noveno, fracción II.

¹¹ **"CUARTO.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

"I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

"A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

"Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación;



31. Debe desestimarse la causal de improcedencia invocada. Lo anterior es así, toda vez que si bien la parte quejosa no esgrimió conceptos de violación relacionados con la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en la ampliación de demanda, lo cierto es que desde el escrito inicial señaló argumentos suficientes para combatir su inconstitucionalidad, tan es así, que el propio Tribunal Unitario lo previno a efecto de que manifestara si era su deseo señalarlas como actos reclamados.¹²

"B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquéllos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito;

"C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de éstas, y exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

"D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas; o cuando existan tres precedentes emitidos indistintamente por el Pleno o las Salas, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, y no se hubiere alcanzado votación idónea para integrar jurisprudencia. ..."

"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."

¹² Cfr. Jurisprudencia P./J. 68/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 38, número de registro digital: 191384. De rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR."



32. De hecho, la Magistrada Unitaria en la sentencia recurrida señaló que, por lo que hace al artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el quejoso únicamente se limitó a decir que era contrario al derecho de audiencia, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal; sin embargo, analizó su argumento en suplencia de la queja.

33. En tales condiciones, no se advierte que en el caso se actualice alguna causal adicional de improcedencia que impida a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciarse sobre los temas que son de su competencia.

IV. ESTUDIO DE FONDO

A. Cuestiones necesarias para resolver el asunto.

34. A continuación, se sintetizan los conceptos de violación planteados por el quejoso, las consideraciones emitidas por el Tribunal Unitario, así como los agravios hechos valer por la parte quejosa y recurrente adhesiva, relativas a la inconstitucionalidad de las normas que serán materia de estudio.

35. **Conceptos de violación.** De la lectura de la demanda de amparo y su ampliación, se advierte que el defensor del quejoso hizo valer lo siguiente:

a) En su **primer concepto de violación**, dijo que la sentencia reclamada violó los principios establecidos en los artículos 6o., 14 y 16 constitucionales, al no declarar como ilícitas las declaraciones patrimoniales presentadas ante la Secretaría de la Función Pública, ya que fueron obtenidas sin un control judicial.

b) Señaló que las declaraciones presentadas ante la Secretaría de la Función Pública y la de "impuestos", fueron anexadas a la denuncia presentada por el coordinador de Procedimientos Penales de la Administración General de Evaluación del Servicio de Administración Tributaria. Sin embargo, la Fiscalía volvió a obtener esas declaraciones mediante diversas solicitudes ministeriales.

c) Resaltó que nunca expresó su consentimiento del uso de sus datos personales. Al efecto citó los artículos 6o., apartado A, fracción II, y 16 de la Consti-



tución Federal, así como el diverso 1o. de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, referente a la **obligación de protección a la vida privada y datos personales**.

d) Mencionó que acorde con los artículos 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el uso del tratamiento de datos personales para una finalidad distinta para la que fueron recabados necesita de una autorización por parte del titular. En tanto, el artículo 22, fracción II, del mismo ordenamiento, establece los supuestos en los que no se debe recabar dicho consentimiento, entre los que se encuentran cuando exista una orden judicial, lo cual, no aconteció.

e) Reseñó que en el amparo directo en revisión 860/2011, la Primera Sala señaló como excepción al control judicial para la obtención de información bancaria o patrimonial, cuando es con fines fiscales. Lo que no acontece.

f) La obtención de información en términos de lo establecido en el artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es contrario al **derecho de audiencia** previsto en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

g) La responsable debió realizar un análisis convencional con base en criterios internacionales favoreciendo el derecho a la privacidad, la protección de datos personales y a las personas la protección más amplia.

h) En su **segundo concepto de violación**, señaló violación al principio de legalidad, ya que el delito de enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224 del Código Penal Federal, no establece una acción u omisión concreta.

i) La responsable sostuvo que el delito se encuentra compuesto por la palabra "ilegalmente" y ello constituye el elemento normativo que le da sentido a "enriquecerse"; sin embargo, no se dan las razones del porqué este último debe ser entendido como la conducta sancionable.

j) Por tanto, señaló, que la resolución reclamada viola el principio de legalidad, al establecer que el "enriquecerse" constituye el núcleo del delito de enrique-



cimiento ilícito, siendo que la acreditación de la legitimidad del aumento del patrimonio del servidor público no debe entenderse como un complemento del tipo penal, sino como el derecho de defensa.

k) La responsable realizó una incorrecta interpretación al resolver que el delito de enriquecimiento ilícito no forma parte del derecho penal de autor, sino de acto.

l) El artículo 224 del Código Penal Federal, vulnera el principio de presunción de inocencia, porque establece que el delito de enriquecimiento ilícito se actualiza cuando el servidor público no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre, lo que revierte la carga de la prueba.

m) En el **tercer concepto de violación**, señaló una violación al artículo 19 constitucional, en relación con el 311 del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque en la formulación de imputación, la Fiscalía no justificó que el enriquecimiento se hubiese obtenido ilícitamente.

n) La Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1293/2000 (sic),¹³ estimó que el tipo penal de enriquecimiento ilícito encuentra su núcleo en el verbo "enriquecerse", agregando como modalidad de acción "ilegalmente" como elemento normativo. Lo cual, no se encuentra contenido en la formulación de imputación.

o) En su **cuarto concepto de violación**, señala violación al artículo 19 constitucional, en relación con el diverso 316, fracción III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque no hay indicios razonables para establecer que el quejoso cometió el delito de enriquecimiento ilícito.

36. Ampliación de demanda. En la ampliación de demanda, el defensor del quejoso únicamente señaló: *"en este acto impugno la inconstitucionalidad de los artículos 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y 224 del Código Penal Federal."*

¹³ El asunto en mención fue resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



37. Consideraciones del Tribunal Unitario. En el considerando séptimo de la sentencia recurrida, se estimaron inoperantes e infundados los conceptos de violación concluyendo que los artículos 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y 224 del Código Penal Federal, son constitucionales, bajo los siguientes argumentos:

a) De conformidad con su artículo 1o., la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, está es reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, constitucionales. De tales disposiciones se puede advertir que los derechos ARCO constituyen un derecho fundamental que buscan la protección de la persona en relación con el tratamiento de su información. Facultando a su titular para decidir cuáles de sus datos proporciona a un tercero, así como quién los recaba, cómo se utilizan y de qué manera se comparten.

b) La porción normativa del artículo 6o., base A, fracción III, constitucional, relativa a "*en los términos y condiciones que fijen las leyes*", da la pauta a que el legislador secundario pueda configurar las hipótesis normativas relacionadas con los términos y excepciones del derecho fundamental de acceso a datos personales, así como su rectificación, cancelación y oposición, con la única limitante de no hacer nugatorio su ejercicio o reconocimiento.

c) La finalidad del legislador con el artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es materializar el derecho fundamental a la administración de justicia, al exceptuarse el consentimiento del titular de los datos personales a las autoridades encargadas de investigar, perseguir, procurar y administrar la justicia. Por tanto, la limitación de ese derecho persigue un fin constitucionalmente válido.

d) Asimismo, la medida implementada es idónea para limitar el derecho a la protección de datos personales al ser la única forma para alcanzar el propósito perseguido, esto es, lograr la investigación y persecución de los delitos, así como la procuración o administración de justicia.

e) La circunstancia de que el legislador secundario no elevara la exigencia a una autorización previa del Juez competente responde al principio de necesidad



efectiva del acceso a la justicia, en su vertiente de investigación y persecución de los delitos. Lo cual se justifica, al ser acorde con el artículo 21 constitucional.

f) Al efectuar un examen de proporcionalidad en sentido estricto, se observa que el beneficio obtenido por la limitación al derecho de protección de datos personales es el acceso a la justicia en sus diferentes fases.

g) Si bien, el costo que se produciría en la esfera de la persona afectada es que no tenga conocimiento de la transmisión de sus datos personales, lo cierto es que la normatividad nacional dispone los procedimientos legales para la investigación y persecución de los delitos, así como la procuración o administración de justicia, mecanismos para ejercer el derecho de defensa y contradicción, así como la garantía de audiencia. De ahí que se estime infundado que el precepto trasgreda el artículo 14 constitucional.

h) En el caso en particular, el que se solicite la transferencia de datos como actos de investigación, en sí mismos, no produce una afectación *prime facie*, en todo caso, el uso de esa información tiene repercusión en el proceso respecto, en el que se debe respetar la garantía de audiencia. Al respecto, se cita la jurisprudencia P./J. 40/96 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN."¹⁴

i) El artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, no viola el artículo 16, párrafo primero, constitucional, porque los derechos ARCO no son absolutos, sino tienen su limitante en la propia Constitución.

j) En otro orden de ideas, el artículo 224, párrafos primero y último, del Código Penal Federal, no transgrede el principio de legalidad, así como el de presunción de inocencia. Ello, porque el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya abordó su estudio al resolver el amparo en revisión 1293/2000.¹⁵

¹⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 5, registro digital: 200080.

¹⁵ Resuelta en sesión de quince de agosto de dos mil dos, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán,



k) Así, se vierte la doctrina establecida por el Alto Tribunal, del cual emanaron las tesis:

"ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, AL ESTABLECER LA CONDUCTA DELICTIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."¹⁶

"ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL DE ILICITUD DEL INCREMENTO PATRIMONIAL QUE RECONOCE EL ARTÍCULO 224 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL NO ES ATENTATORIA DEL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA."¹⁷

"ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL NO VIOLA EL PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN II, CONSTITUCIONAL."¹⁸

"ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL QUE LO PREVÉ, NO CONTIENE UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS."¹⁹

"ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL COMPRENDE EL ELEMENTO CONSISTENTE EN EL INCREMENTO

Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel. Los señores Ministros Aguirre Anguiano y Gudiño Pelayo formularon salvedades respecto de las consideraciones relativas a que el procedimiento administrativo que se sigue ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el que se emita declaratoria de que el servidor público no acreditó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio, no es un requisito previo al ejercicio de la acción penal y manifestaron que al respecto elaborarán voto concurrente.

¹⁶ Tesis P. XXXIX/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 9, registro digital: 186274.

¹⁷ Tesis P. XXXVII/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 13, registro digital: 186270.

¹⁸ Tesis P. XXXVIII/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 11, registro digital: 186272.

¹⁹ Tesis P. XXXVI/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 7, registro digital: 186275.



SUSTANCIAL DEL PATRIMONIO A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL.²⁰

38. **Agravios.** Los motivos de agravio que hizo valer el recurrente, esencialmente, son los siguientes:

a) En su **primer agravio**, reclamó un indebido estudio de constitucionalidad de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

b) El Tribunal Unitario señaló que la medida responde al principio de necesidad de acceso a la justicia, sin embargo, no indica qué es ese principio, de donde deriva o por qué es aplicable al caso.

c) Señala que, si la transmisión de la información sólo se justificara con el artículo 21 constitucional, entonces, los artículos 252 y 291 del Código Nacional de Procedimientos Penales no establecerían el control judicial de técnicas de investigación.

d) La autoridad recurrida, fue omisa en señalar las razones o circunstancias particulares por las que la obtención de información sin control judicial es legal.

e) Asimismo, reitera lo expuesto en los conceptos de violación relativas a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como la falta de control judicial.

f) La resolución recurrida, fue omisa en valorar la constitucionalidad del artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, favoreciendo en todo tiempo el derecho a la privacidad, la protección de datos personales y a las personas la protección más amplia.

g) En el **segundo agravio**, refiere que se omitió examinar en su integridad los conceptos de violación.

²⁰ Tesis P. XL/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 10, registro digital: 186273.



h) En su **tercer agravio**, reitera lo relativo a la ausencia de ilicitud en la formulación de imputación, existiendo una violación a los artículos 19 constitucional y 311 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Así, dijo que no compartía lo expuesto por el Tribunal Unitario y reiteró los argumentos de su demanda expuestos en el tercer concepto de violación.

i) En el **cuarto agravio**, reitera que no había indicios razonables para establecer que cometió el delito.

39. Revisión adhesiva. Respecto a la constitucionalidad del artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la agente del Ministerio Público de la Federación, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la Fiscalía General de la República de la Fiscalía Especializada de Control Competencial en la Fiscalía General de la República, hizo valer el siguiente agravio:²¹

a) La información utilizada fue entregada por el denunciante, en su carácter de Coordinador de Procedimientos Penales, dependiente de la Administración Tributaria, Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por tanto, ello no significa que se hubiesen transgredido las disposiciones de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, ya que no se hizo pública la información, sino sólo es transmitida a la autoridad investigadora por la posible comisión de un delito. En el entendido de que goza de la estricta reserva a la que alude el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

b) Con independencia de que el Servicio de Administración Tributaria hubiese anexado las pruebas a la denuncia, las atribuciones del Ministerio Público contenidas en el artículo 21 constitucional, le da la importante facultad de emprender acciones conducentes para esclarecer un delito.

²¹ No pasa inadvertido que en el escrito de revisión adhesiva sea evidente que al momento de contestar el primer agravio a la recurrente le faltó anexar una hoja, o bien, éste se encuentra de forma incompleta, pues así fue enviado electrónicamente —ello aunado a que no se encuentra numerada—, sin que el Tribunal Colegiado se hubiese pronunciado al respecto. No obstante, es evidente que sus argumentos son los que se aprecian en lo subsecuente.



c) Es infundado que la información fue recabada con violación a la vida privada, pues ésta se acompañó a la denuncia.

B. Análisis del asunto.

40. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, dejó a salvo la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre la constitucionalidad de los artículos 224 del Código Penal Federal y 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Por tanto, los cuestionamientos que debe responder esta Primera Sala son los siguientes:

- ¿El artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis que prevé el delito de enriquecimiento ilícito, viola los principios de legalidad y presunción de inocencia?

- ¿El artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece la transferencia de datos por parte de los sujetos obligados a las autoridades ministeriales sin el consentimiento del titular, viola el derecho de los servidores públicos a la protección de datos personales?

41. En tales condiciones, procede dar respuesta al primer cuestionamiento:

¿El artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal, en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis que prevé el delito de enriquecimiento ilícito,²² viola los principios de legalidad y presunción de inocencia?

42. La respuesta a esta interrogante es en sentido **negativo**. A fin de dar respuesta al cuestionamiento, el análisis del asunto se desarrollará bajo los

²² Las consideraciones del amparo en revisión 1293/2000, que el Tribunal Unitario tomó en consideración, así como las tesis que citó derivadas de éste, corresponden al artículo 224 del Código Penal Federal en su texto anterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, siendo que al quejoso le fue aplicada la porción normativa reformada.



siguientes apartados: **i)** Análisis del artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, frente al principio de legalidad; y, **ii)** Análisis del artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, frente al principio de presunción de inocencia.

i) Análisis del artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal, en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, frente al principio de legalidad.

43. La parte quejosa señaló, en esencia, que el delito de enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224 del Código Penal Federal (en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis), se encuentra compuesto por la palabra "ilegalmente" y ello constituye el elemento normativo que le da sentido a "enriquecerse". Sin embargo, dijo, no se dan las razones del porqué este último debe ser entendido como la conducta sancionable, ya que la acreditación de la legitimidad del aumento del patrimonio del servidor público no debe entenderse como un complemento del tipo penal, sino como el derecho de defensa. En ese sentido, afirmó que el tipo penal no establece una acción u omisión concreta.

44. El planteamiento del quejoso es **infundado**.

45. Esta Primera Sala ha sido consistente en precisar que el artículo 14 de la Constitución Federal reconoce el derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley, exactamente, aplicable al delito de que se trata.

46. Ese derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. De ahí que al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito;



esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado.

47. Lo anterior, no significa que el creador de la norma tenga que describir con sus mínimos detalles las conductas que deben ser sancionadas penalmente, porque ello supondría una exasperación del principio de legalidad. Si se lleva a tal extremo el citado principio, se desembocaría en un casuismo abrumador.

48. El legislador debe velar por establecer una imagen conceptual lo suficientemente abstracta que englobe en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten contra un bien jurídico relevante para la sociedad. Por lo que, de no existir una descripción legal exactamente aplicable a la conducta aplicable de que se trata, habrá una ausencia de tipicidad.²³

49. El legislador puede integrar los tipos penales con elementos externos, subjetivos y normativos inherentes a las conductas antijurídicas que, de realizarse, colman los juicios de reproche sobre sus autores y justifican la imposición de las penas, previa y especialmente establecidas. El tipo penal se erige como un instrumento legal necesario, de naturaleza predominantemente descriptiva, cuya función es la individualización de conductas humanas penalmente reprochables y sancionables.

50. El grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe analizarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir: (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) de dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma u otra

²³ Al respecto resultan aplicables las jurisprudencias 1a./J. 83/2004 y 1a./J. 24/2016 (10a.), cuyos rubros establecen lo siguiente: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 170, con registro electrónico: 180326; y "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802, con registro electrónico: 2011693.



disposición normativa. Incluso, a veces se puede atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios.²⁴

51. A juicio de esta Primera Sala, en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios, es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella.

52. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.

53. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas.

54. Apoya lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."²⁵

55. En ese sentido, para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad

²⁴ Al respecto es ilustrativa la tesis 1a. CCCXXX/2015 (10a.) de la Primera Sala, de rubro: "ASALTO. LAS EXPRESIONES "ASENTIMIENTO" Y "FIN ILÍCITO", PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 173 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD DE LA NORMA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 950, con registro electrónico: 2010337.

²⁵ Consultable en la Décima Época del *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131 y registro digital: 2006867.



o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Esto es, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

56. El mandato de taxatividad, como se dijo, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que, para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa.

57. Importa destacar que toda norma penal sustantiva comprende dos elementos: la descripción de una determinada clase de acciones u omisiones anti-sociales, que dan contenido al tipo, y la descripción de una clase de consecuencias penales que dan contenido a la punibilidad.²⁶

58. El tipo penal es, entonces, la descripción de una conducta como creadora de pena, la descripción legal de un delito,²⁷ o bien, la descripción realizada por el legislador sobre la conducta prohibida en el supuesto de hecho de una norma penal.²⁸

59. El tipo penal consta de tres elementos: **objetivos, normativos y subjetivos**. Los primeros son aquellos elementos descriptivos del mismo que se concretan en el mundo exterior, esto es, que puedan ser percibidos por los sentidos. Este elemento incluye las referencias de mera descripción objetiva, tales como la conducta (ya sea una acción u omisión), el bien jurídico tutelado, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el objeto material, el nexo causal y las circunstancias de modo, tiempo o lugar.

²⁶ Lo desarrollado en este punto sobre el tipo penal y sus elementos, se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, aprobada en sesión del Tribunal Pleno en sesión de dos de junio de dos mil veinte.

²⁷ Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos elementales de Derecho Penal, Porrúa, México, 1999.

²⁸ Muñoz Conde, Francisco. Derecho Penal, parte general, 4a. edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 285.



60. Por su parte, los elementos normativos son aquellas situaciones o conceptos complementarios impuestos en los tipos penales que requieren de una valoración cognoscitiva, jurídica, cultural o social. Son aquellos elementos que implican una especial valoración judicial.²⁹

61. Finalmente, los elementos subjetivos son aquellas referencias a características subjetivas del autor no observables por los sentidos. Esto es, referencias a estados de ánimo, propósito o estados de conciencia del autor de producir un cierto resultado.³⁰

62. Adicionalmente, también pueden existir los llamados presupuestos del delito, que son aquellos elementos jurídicos o materiales anteriores a la ejecución del hecho, ya sean positivos o negativos, a cuya existencia o inexistencia está condicionada la existencia del delito de que se trata.³¹

63. Ahora bien, en todos los tipos penales, existen como elementos necesarios, cuando menos: la descripción de una conducta (ya sea de acción o de omisión) cuya realización se traduce en la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico tutelado, la realización de la conducta de forma dolosa o culposa, y la forma de intervención de los sujetos activos. Al acreditarse implican la tipicidad de una conducta.

64. Por otro lado, si el tipo penal lo requiere, deberán acreditarse otros elementos que caracterizan o describen una conducta delictiva específica; así, en caso de que el tipo penal lo requiera, deberán acreditarse: a) las calidades del sujeto activo o pasivo (por ejemplo, los delitos cometidos por servidores públicos); b) el resultado y su atribución a la conducta (por ejemplo, daño en propiedad ajena); c) el objeto material (como ejemplo, robo); d) los medios utilizados (por ejemplo, terrorismo); e) circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión (como ejemplo, espionaje); f) los elementos normativos (como pueden ser cópula, cosa

²⁹ Luna Castro, José Nieves. El concepto de tipo penal en México, 2a. edición, Porrúa, México, 2000, pp. 23-27.

³⁰ *Ibidem*, pp. 27-34.

³¹ Manzini, Vincenzo, citado por Nava Garcés, Alberto Enrique. El tipo penal y sus elementos, 3a. edición, Porrúa, México, 2019, p. 52.



ajena mueble, sin consentimiento); g) elementos subjetivos específicos (en el abuso sexual: ánimo lascivo) y h) las demás circunstancias que la ley prevea.

65. Ahora, el contenido del artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal, en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, impugnado, que prevé el delito de enriquecimiento ilícito, es del tenor siguiente:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de julio de 2016)

"**ARTÍCULO 224.** Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño."

66. De la anterior transcripción, se desprende que el delito de enriquecimiento ilícito contiene los siguientes elementos:

a) Sujeto activo: Una persona servidora pública.

b) Acción: Que con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito.

c) Bien jurídico tutelado: El correcto funcionamiento de la administración pública.

d) Circunstancias de modo, tiempo y ocasión: Que el enriquecimiento ilícito se haya actualizado durante su empleo, cargo o comisión en el servicio público.

e) Elementos normativos: El concepto de enriquecimiento ilícito, en el sentido de que éste existe cuando el servidor público no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.



67. Cabe destacar, que esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 6089/2019,³² analizó la constitucionalidad del artículo 224 del Código Penal Federal (anterior a la reforma de dos mil dieciséis), determinando que éste era compatible con los principios de legalidad y seguridad jurídica en materia penal.³³

68. De dicho precedente es oportuno retomar el análisis de los elementos de ese precepto, toda vez que son coincidentes, en su mayoría, los elementos normativos que lo conforman.³⁴

69. Se considera que la descripción típica del delito que nos ocupa es precisa en señalar la conducta prohibida: *incurrir en enriquecimiento ilícito*. La expresión, *haya incurrido* en enriquecimiento ilícito, es comprensible con alto grado de certeza desde una perspectiva *ex ante*, por cualquier persona con instrucción media, puesto que, con claridad, permite concluir que sanciona el uso indebido del servicio público para incrementar el patrimonio propio –enriquecerse– con recursos cuya procedencia no se pueda justificar –ilícitamente–.

70. El vocablo "*enriquecerse*", por hacer referencia a "*riqueza*", engloba de manera amplia, a todos los bienes susceptibles de valoración o apreciación que mejoran la situación patrimonial del servidor público, por lo que semánticamente es apto para designar el objeto de la prohibición. Además, es un término

³² Resuelta en sesión de once de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), reservándose los tres últimos el derecho de formular voto concurrente.

³³ Cabe resaltar que en dicho precedente fueron retomados los argumentos del Pleno de esta Alto Tribunal en el amparo en revisión 1293/2000, que el Tribunal Unitario tomó en consideración para emitir su sentencia.

³⁴ El texto del párrafo primero anterior de la reforma es el siguiente:
(REFORMADO, D.O.F. 5 DE ENERO DE 1983)

"ARTICULO 224. Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, **en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**" (Esta última parte fue suprimida en la reforma de 2016)



de conocimiento sumamente común o general, pues cualquier persona sería capaz de identificar con puntualidad a lo que se está refiriendo el legislador cuando menciona *enriquecerse*.

71. De lo anterior, puede desprenderse que contrario a lo que argumenta el quejoso, el tipo penal que nos ocupa sí describe una acción (conducta) concreta, esto es, que una persona servidora pública como sujeto activo, incremente su patrimonio de forma ilegal.

72. La conclusión anterior se apoya en la explicación del propio párrafo primero del artículo cuestionado, al disponer que, se entiende por enriquecimiento ilícito *cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño*.

73. Puede verse que la redacción de la norma, en abstracto, no desencadena una falta de claridad de la conducta reprochable, ni entraña un margen amplio de discrecionalidad en su aplicación, porque no sanciona el que el servidor público genere riqueza, en cuyo caso, la determinación de si algo implica o no enriquecimiento podría ser altamente subjetiva.

74. Como se mencionó, el artículo que nos ocupa, estipula que, lo que la norma penal sanciona es que el servidor público incremente su patrimonio con bienes cuya procedencia legítima no se pueda demostrar. El enunciado provee claridad sobre lo que no puede hacer el servidor público: *generar riquezas al margen de la ley*. Por tanto, teniendo en cuenta que está claro el objeto de la prohibición, incluso para una persona de instrucción promedio, la determinación final sobre si existió o no un enriquecimiento indebido, pasa al terreno de las pruebas y su valoración por el juzgador.

75. La arbitrariedad o las irregularidades que en el desarrollo de esta actividad pudieran incurrir los operadores jurídicos, no es un vicio atribuible a la norma en sí, porque la conducta reprochada está identificada con precisión, sino a la valoración de los elementos de prueba que se recaben durante el procedimiento,



que permitan determinar si se justificó o no la licitud del patrimonio de la persona servidora pública. Valoración que se plasma en la motivación de la decisión del Juez penal sobre los aspectos fácticos que estima demostrados con las pruebas rendidas, la cual es controlable a través de los distintos instrumentos jurisdiccionales previstos en la ley.³⁵

76. Con base en lo anterior, se concluye que en el artículo 224 del Código Penal Federal está debidamente definida la conducta típica para establecer los límites en los que puede operar la manifestación más drástica del Estado, el *ius puniendi*, que puede implicar la privación de la libertad de una persona o la afectación intensa a otros derechos fundamentales.

ii) Análisis del artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, frente al principio de presunción de inocencia.

77. En el citado amparo directo en revisión 6089/2019, esta Primera Sala también analizó el delito de enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224 del Código Penal Federal, bajo el principio de presunción de inocencia.

78. Específicamente respecto de la presunción de inocencia, se dijo que su reconocimiento expreso como derecho fundamental en el Texto Constitucional ocurrió a propósito de la reforma en materia penal que tuvo verificativo en dos mil ocho (aunque su entrada en vigor fue paulatina), esto es, antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

³⁵ Cabe destacar que similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno al fallar el amparo en revisión 1293/2000. En dicho asunto se declaró la constitucionalidad del artículo 224 del Código Penal Federal, en vigor antes de la reforma de junio de 2016, aunque de similar contenido al que nos ocupa. El Pleno consideró que dicho delito es claro en señalar la conducta que se encuentra prohibida, de modo que no es contrario al principio de legalidad en materia penal.

De dicho precedente derivó la tesis siguiente:

Cfr. Tesis P. XXXIX/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 9, registro digital: 186274, de rubro: "ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, AL ESTABLECER LA CONDUCTA DELICTIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



79. Previamente a dicha reforma, el Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1293/2000 y la Primera Sala de este Alto Tribunal al fallar el amparo directo en revisión 2087/2011,³⁶ explicaron que si bien en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos anterior a la reforma de dos mil ocho, no se preveía expresamente el principio de presunción de inocencia, éste se contenía implícitamente en sus artículos 14, párrafo segundo, 16 primer párrafo, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo.³⁷

80. De la interpretación armónica y sistemática de esas disposiciones constitucionales se desprende, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando –existiendo suficientes elementos incriminatorios– y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la

³⁶ Sentencia de veintiséis de octubre de dos mil once. Aprobada por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia (ponente), Sánchez Cordero de García Villegas y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente).

³⁷ "Artículo 14. ...

"Nadie podrá ser privado de la vida, 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."

"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. ..."

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado."

"Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. ..."

"Artículo 102.

"A. ...

"Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine."



de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable.

81. Por otra parte, se advierte el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar *"los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"*; en el artículo 21, al disponer que *"la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"*; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole *"buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos"*.

82. En ese tenor, se estimó que los principios constitucionales de debido proceso legal y el acusatorio, resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución General le reconoce, *a priori*, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos de delito y de la culpabilidad del imputado.

83. En este sentido, se sostuvo que el principio de presunción de inocencia, previo a la reforma de dos mil ocho y, por tanto, antes de la reforma en materia de derechos humanos de dos mil once, se encontraba *implícitamente* previsto en la Constitución General.

84. En precedentes más recientes, el Tribunal Pleno y las Salas de este Tribunal Constitucional han explicado que el principio universal de presunción de inocencia tiene referente normativo en los artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁸ y ahora en el 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.³⁹

³⁸ "Artículo 8. Garantías Judiciales



85. De suerte que el principio de presunción de inocencia ha tenido plena vigencia en nuestro sistema jurídico incluso desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya lo consideraba previsto de forma implícita en el Texto Constitucional. Hoy día, no queda duda de su previsión constitucional.

86. En el caso, el quejoso refiere que el artículo 224 del Código Penal Federal vulnera el principio de presunción de inocencia, porque establece que el delito de enriquecimiento ilícito se actualiza cuando el servidor público no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre, lo que revierte la carga de la prueba. Dicho argumento es **infundado**.

87. El recurrente plantea una contradicción entre la porción normativa indicada y el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de **regla probatoria**, de la que se deriva el postulado sobre a quién corresponde la obligación de demostrar la existencia del delito y la plena responsabilidad penal de la persona que lo cometió.

88. Dicho lo anterior, es necesario explicar cuáles son los alcances de esa vertiente de la presunción de inocencia.

89. Al resolver los amparos en revisión 466/2011⁴⁰ y 349/2012,⁴¹ esta Sala señaló que la presunción de inocencia como regla probatoria establece los re-

"...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: ..."

³⁹ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

B. De los derechos de toda persona imputada:

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

⁴⁰ Resuelto el nueve de noviembre de dos mil once, por mayoría de tres votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente y ponente). Ausente el Ministro Ortiz Mayagoitia. La Ministra Sánchez votó en contra.



quisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba aportados por el Ministerio Público para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado.

90. Desde este punto de vista, la presunción de inocencia contiene implícita una regla que impone la carga de la prueba, entendida en este contexto como la norma que determina a qué parte le corresponde aportar las pruebas de cargo. En este sentido, el hecho de que las pruebas de cargo sean suministradas al proceso por la parte que tiene esa carga procesal también constituye un requisito de validez de éstas.

91. Las características específicas del delito de enriquecimiento ilícito que se analiza, al establecer una presunción abstracta que puede ser desvirtuada por el probable responsable, permite considerar que el artículo 224 del Código Penal Federal **no vulnera el principio de presunción de inocencia en la vertiente de regla probatoria.**

92. En efecto, primeramente, es necesario tener en cuenta la lógica del delito de enriquecimiento ilícito. Tal injusto se configura cuando el Ministerio Público demuestra que existe una inconsistencia evidente y objetiva entre los ingresos declarados conforme a la ley por el servidor público y su haber patrimonial real (incluyendo los bienes respecto de los cuales se ostente como dueño), lo que lleva a presumir, de forma *abstracta*, que su adquisición podría no encontrarse ajustada a derecho.

93. Luego, la falta de demostración sobre la licitud de ciertos bienes del servidor público (o de los cuales se ostenta como dueño), sólo viene a confirmar, entonces, la presunción abstracta de que existe un enriquecimiento indebido. La conjugación de ambos elementos –una presunción abstracta de enriquecimiento y su no desvanecimiento–, colocan al servidor público como el responsable del enriquecimiento ilícito.

⁴¹ Aprobado el veintiséis de septiembre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas y Zaldivar Lelo de Larrea (presidente y ponente).



94. Si bien en el artículo 224 del Código Penal Federal se tipifica a través de una presunción abstracta el delito de enriquecimiento ilícito, lo cierto es que dicha presunción no es absoluta, ya que dentro de la dinámica del procedimiento penal el sujeto activo está en posibilidad de demostrar que la adquisición de los bienes está ajustada a derecho o, en su caso, que realmente no se ostenta como dueño de los bienes que se le atribuyen.

95. Tratándose del delito de enriquecimiento ilícito, se debe tener presente que la lógica del tipo penal, que se establece en el precepto impugnado descansa en la premisa de que el enriquecimiento sólo podrá ser sancionado en los casos que el servidor público no logre justificar que cuenta con la documentación que ampara la legal adquisición de los bienes que conforman su patrimonio, o de los que se ostente como dueño, pues es entonces cuando se afecta el bien jurídico tutelado por la norma, que en el caso se hizo consistir en la correcta administración del Estado y la honestidad de sus servidores públicos.

96. Así, el delito de enriquecimiento ilícito tiene el rasgo distintivo de que su configuración puede depender de la actitud probatoria del servidor público imputado. Es decir, la conducta reprochada puede o no subsumirse en la hipótesis normativa prevista en el artículo 224 en estudio, dependiendo de si el servidor público allega al Juez de la causa los elementos que corroboren la licitud en la adquisición de los bienes que conforman su patrimonio. En caso contrario, si no se aportan pruebas sobre la adquisición lícita del patrimonio, la presunción abstracta construida por el Ministerio Público, conforme a la carga de acreditar los elementos que demuestren la comisión del ilícito que le corresponde, sólo se confirma.

97. En esa línea, es posible sostener que las características específicas del tipo convierten al servidor público imputado en el sujeto idóneo para aportar las pruebas que desestimen la presunción en la que se sustenta la acusación, pues es él quien puede tener –en su caso obtener– los documentos que acrediten la legal adquisición de los bienes que conforman su haber patrimonial, o respecto de los cuales se ostente como dueño.

98. Pero esta posibilidad de que la persona servidora pública pruebe, a fin de desvirtuar la presunción abstracta en que se construye la acusación, es pro-



pia del derecho de defensa y es potestativa –no es obligatorio su ejercicio, por lo que no resulta atentatoria del principio de presunción de inocencia que le asiste, ya que, en todo caso, quien está obligado a probar que existe la presunción abstracta de enriquecimiento–, es el Ministerio Público.

99. Esta circunstancia permite sostener, que la presunción abstracta sobre la que descansa la conducta tipificada en el artículo combatido no implica que a la persona imputada se le esté privando del tratamiento de inocente, porque la tipificación de una conducta no supone una anticipación de que la persona investigada o imputada por ese delito es, sólo por ello, responsable de su comisión.

100. Debe tenerse presente que el Ministerio Público tiene que realizar las indagatorias correspondientes para acreditar la existencia o no del delito. Una vez que se reúnen los elementos que permitan probar la comisión del delito, el órgano de representación social se encuentra obligado a poner a disposición del Juez que conocerá de la causa penal todos los elementos de prueba que haya obtenido; Juez que, a su vez, deberá garantizar que la persona imputada goce de todas las facilidades que le permitan ser escuchado, defenderse y aportar todas las pruebas que considere pertinentes.

101. Lo contundente es que, en ningún caso, se exime al órgano de representación social de su obligación de realizar las indagatorias correspondientes y de administrar los elementos de prueba que permitan demostrar la existencia del ilícito, que se puede tener por demostrado mediante una presunción abstracta; ni tampoco releva al juzgador de su deber de analizar todas las pruebas aportadas al proceso, tanto las que permitan acreditar la tipicidad de la conducta, como las que desvirtúen tal extremo.

102. Tratándose del delito de enriquecimiento ilícito, el Ministerio Público tiene la carga de probar que la conducta reprochada a una persona servidora pública se ajusta a la hipótesis normativa prevista en el artículo 224 del Código Penal Federal, por lo que su intervención no se limita a la detención del probable responsable sino a la comprobación de la conducta consistente en haber incurrido en un enriquecimiento presuntivamente ilícito, dada la desproporción existente entre los ingresos legalmente declarados y el haber patrimonial real.



103. Por su parte, desde la faceta judicial permanece el deber de valorar objetiva e imparcialmente todas las pruebas vertidas en el juicio, garantizando en todo momento al inculpado su derecho de presentar las pruebas que estime convenientes para defender sus intereses.

104. Visto desde esta perspectiva, el artículo 224 del Código Penal Federal no vulnera el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla probatoria, pues la circunstancia de que la norma señale la posibilidad de que el servidor público imputado pueda incorporar al proceso los elementos de prueba que pudieran justificar la licitud de su patrimonio, no supone de ninguna manera que se esté relevando al órgano acusador de la carga de administrar y comprobar los elementos del delito. Al hacerlo, la norma controvertida únicamente está explicando que la presunción abstracta de enriquecimiento ilícito, que corresponde demostrar al Ministerio Público conforme a su obligación probatoria, sólo se enervará en la medida en que existan pruebas que la desvirtúen.

105. En conclusión, la porción normativa impugnada no impone una carga de probar la inocencia, sino que señala la forma en que puede hacerse frente, si así lo desea la persona servidora pública, a una acusación en su contra por un enriquecimiento que se presume ilícito.

106. En tales condiciones, esta Primera Sala concluye que el artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis que prevé el delito de enriquecimiento ilícito, **no** viola los principios de legalidad y presunción de inocencia y, por tanto, debe declararse su constitucionalidad.

107. Analizado lo anterior, cabe dar respuesta al segundo cuestionamiento:

¿El artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece la transferencia de datos por parte de los sujetos obligados a las autoridades ministeriales sin el consentimiento del titular, viola el derecho de los servidores públicos a la protección de datos personales?

108. La respuesta es en sentido **negativo**. Por cuestión de orden, las consideraciones que sustentan la presente decisión se estudiarán en distintos apar-



tados, a saber: **I)** El derecho fundamental a la protección de los datos personales; **II)** El derecho a la protección de datos personales en el caso de los servidores públicos; y, **III)** Análisis de la constitucionalidad del artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

I) El derecho fundamental a la protección de los datos personales

109. Existen diversos pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los contenidos y alcances de distintos derechos fundamentales que configuran "lo privado" dentro de nuestro orden constitucional, tales como el derecho a la protección de la vida privada y familiar,⁴² a no ser molestado en su persona, familia, domicilio o papeles,⁴³ a la inviolabilidad de las comunicaciones,⁴⁴ la protección al honor⁴⁵ y la propia imagen,⁴⁶ a la intimidad⁴⁷ y a la protección de los datos personales, entre otros.

⁴² Cfr. Tesis 1a. XLIX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 641, registro digital: 2005525, de rubro: "DERECHO A LA VIDA PRIVADA. ALCANCE DE SU PROTECCIÓN POR EL ESTADO."

⁴³ Cfr. Tesis P./J. 40/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 5, registro digital: 200080, de rubro digital: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN." y Cfr. Tesis 1a. XLVIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 642, registro digital: 2005526, de rubro digital: "DERECHO A LA VIDA PRIVADA. EL RESPETO A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR NO ESTÁ LIMITADO A ASPECTOS DE LA VIDA PROPIA, SINO QUE SE EXTIENDE A LOS DE OTRAS PERSONAS CON QUIENES SE TIENE UNA VINCULACIÓN ESTRECHA."

⁴⁴ Cfr. Tesis 1a./J. 5/2013 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 357, registro digital: 159859, de rubro: "DERECHO A LA INVOLABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. SE IMPONE SÓLO FRENTE A TERCEROS AJENOS A LA COMUNICACIÓN."

⁴⁵ Cfr. Tesis 1a./J. 118/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 470, registro digital: 2005523, de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA." También véanse las consideraciones de esta Primera Sala en el amparo en revisión 427/2022, de primero de marzo de dos mil veintitrés.

⁴⁶ Cfr. Tesis 1a./J. 22/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo II, abril de 2022, página 683, registro digital: 2024439, de rubro: "DERECHO A LA IMAGEN. EL ARTÍCULO 216 BIS DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR ES APLICABLE PARA SU PROTECCIÓN CUANDO AQUÉLLA SE UTILIZA SIN CONSENTIMIENTO DEL TITULAR." También véanse las consideraciones de esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 4083/2020, de once de agosto de dos mil veintiuno.

⁴⁷ Cfr. Tesis 1a. XLI/2020 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 268, registro digital: 2022195, de rubro: "DERECHO A LA INTIMIDAD. SUS ALCANCES FRENTE AL DERECHO A LA INFORMACIÓN."



110. Si bien los derechos antes referidos pueden tener un contenido material que pudiera sobreponerse dependiendo del contexto fáctico, es indispensable destacar que cada uno de estos derechos cumple con una finalidad propia constitucional, esto es, que las disposiciones constitucionales que reconocen estos derechos no son repeticiones innecesarias sino garantías sobre distintos ámbitos de protección que permiten a las personas perseguir diversos intereses legítimos en un contexto social específico.

111. En lo que respecta al derecho a la protección de datos personales, los artículos 6o., apartado A, fracciones II, III y VIII, así como el 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además del artículo 2 del Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y su protocolo adicional,⁴⁸ se deriva un ámbito de protección en favor de todas las personas para controlar la información que les concierna, así como para su acceso, uso y disposición.⁴⁹

112. También es pertinente señalar que esta Primera Sala ya ha señalado que de las disposiciones constitucionales y convencionales antes referidas, se desprende un concepto amplio respecto del tipo de información personal a la que se refiere dicho derecho fundamental, esto es, que los datos no están acotados a una naturaleza pública o privada de la información en específico, por lo que incluye cualquier tipo de descripciones, valoraciones u opiniones sobre una persona; tampoco se limita a aquella información que haya generado directamente el titular de ésta, sino que también cubre aquella producida por terceros; no es relevante el formato o medio en el que dicha información personal se contenga;⁵⁰ y, no existen distinciones que limiten *a priori* quién es el titular de

⁴⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, tratado internacional que define en su artículo 2o., inciso a), a los datos de carácter personal como "cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable".

⁴⁹ Cfr. Tesis P. II/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 274, registro digital: 2005522, de rubro: "PERSONAS MORALES. TIENEN DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS QUE PUEDAN EQUIPARARSE A LOS PERSONALES, AUN CUANDO DICHA INFORMACIÓN HAYA SIDO ENTREGADA A UNA AUTORIDAD."

⁵⁰ Véanse las consideraciones de esta Primera Sala en el amparo en revisión 341/2022, de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, p. 25.



dicha información o establece diferencias para los terceros que pueden acceder, usar o disponer de la misma.

113. Estas consideraciones preliminares sobre los alcances y contenido del derecho fundamental a la protección de datos personales, también nos constriñen a indicar algunos de los principios implícitos en nuestras disposiciones constitucionales que rigen a este derecho fundamental y que resultan relevantes para el caso en estudio. Lo anterior, en vista que sería imposible garantizar que todas las personas tengan control sobre la información que les concierna, sin la existencia de ciertas normas sustantivas que guíen los argumentos normativos en los que se encuentra involucrado este derecho; ya que una de las finalidades principales de este derecho es garantizar la autodeterminación informativa, esto es, una serie de medidas formales que permiten a los individuos, de manera libre, establecer los límites respecto de qué información y cuándo debe ser comunicada a terceros.⁵¹

114. Al respecto, debemos destacar que los principios que se analizarán a continuación regulan el manejo del ciclo de la información desde su recolección, durante su utilización, hasta su eliminación. En primer lugar, debemos destacar que el tratamiento de los datos personales debe tener una base legítima, ya sea por la existencia de una ley que lo autorice para cumplir intereses públicos y, por regla general, mediante el consentimiento de las personas titulares de la información.

115. Asimismo, esta situación implica que la finalidad del tratamiento, especialmente cuando esta información esté en posesión de entidades públicas, deberá atender a las competencias, atribuciones y finalidades que tengan estas entidades.

⁵¹ En derecho constitucional comparado, este concepto de autodeterminación informativa tuvo su primera formulación por el Tribunal Constitucional Federal alemán bajo el término *informationelle Selbstbestimmung*, cfr. BVerfG, Orden del Primer Senado de 15 de diciembre de 1983, 1 BvR 209/83, párr. 1-214. Concepto que después ha sido extendido para incluir aspectos relacionados con la libertad de expresión, la protección a la vida privada, el derecho a la educación, la protección de datos personales y el acceso a la información pública.



116. En estrecha relación con la finalidad del tratamiento como principio rector del derecho fundamental a la protección de datos personales, encontramos que el consentimiento tiene un papel esencial, en tanto que sería imposible garantizar a una persona el control de su información personal si ésta no consiente libre, informada y específicamente al manejo de sus datos personales dentro de un contexto determinado por parte de particulares o de entidades públicas.

117. El principio constitucional del consentimiento que guía el amplio contenido normativo del derecho a la protección de datos personales implica, de manera general, que se deberá dar prioridad a que la obtención, uso y disposición de dicha información dependa de la autorización de los titulares. Sin embargo, cabe señalar que este principio también tendrá modulaciones en donde el consentimiento pueda no ser necesario o estar condicionado a partir de las disposiciones constitucionales que reconocen dicho derecho, ya que en éstas se establece una cláusula restrictiva en donde se señala que tiene sus límites en la seguridad nacional, las disposiciones de orden público, la seguridad y salud públicas, así como en los derechos de terceros. Estos principios aplicables al momento de la recolección de los datos personales también implican que, al momento de recabar dicha información, exista claridad respecto de las finalidades para las que se utilizará y no se utilicen medios fraudulentos o engañosos para su recolección.

118. Aunado a estos elementos, es indispensable que los sujetos obligados durante la utilización de la información, deberán garantizar que ésta cumpla con las medidas de calidad de la información y que éstos sean exactos, completos y actualizados para poder cumplir con los objetivos para los cuales fueron recabados. Aunado a este principio, lo anterior también implica que la recolección de los datos personales debe ser proporcional para las finalidades que se persiguen y la temporalidad por la que serán utilizados dichos datos.

119. Por último, también es importante señalar que existen ciertos deberes a observar durante el ciclo de administración de los datos personales, tanto para tener la diligencia debida e implementar las medidas de seguridad pertinentes atendiendo a los niveles de riesgo y a desarrollos tecnológicos, así como responder de las posibles vulneraciones que lleguen a existir a las bases de datos en vista de las posibles consecuencias que pudieran derivarse a partir de dicho hecho.



120. Por último, es importante señalar que estos principios y deberes no sólo indican una serie de valores aplicables dentro del ciclo de tratamiento de los datos personales de las personas, desde su recolección hasta su eliminación, sino que implican una serie de expectativas y conductas obligatorias que rigen los propósitos constitucionales básicos que se derivan de dicho derecho fundamental.

II) El derecho a la protección de datos personales en el caso de los servidores públicos

121. De las consideraciones desarrolladas hasta este punto, podemos observar que el derecho fundamental a la protección de datos personales tiene un contenido y alcances normativos amplios, con el objetivo de poder garantizar que las personas tengan control sobre la información que les concierne en distintas circunstancias y ante entidades públicas o privadas.

122. También es importante señalar que no existe inicialmente ninguna limitación respecto de quiénes pueden ser los titulares de este derecho fundamental, motivo por el cual se entiende que tanto los particulares como los servidores públicos mantienen la calidad de titulares de éste en sus relaciones para con los particulares y para con las entidades públicas que reciben dicha información.

123. Sin embargo, derivado de la "extensión" de dicho derecho fundamental es pertinente señalar que la Constitución Federal no establece las mismas finalidades y objetivos para el tratamiento de toda la información concerniente a los servidores públicos, especialmente en lo que respecta a su información patrimonial.⁵²

124. En primer lugar, tenemos que destacar que el nueve de enero de mil novecientos noventa y ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Convención Interamericana contra la Corrupción y, por el mismo medio, el catorce de diciembre de dos mil cinco se publicó la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁵² Véase la sentencia emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 70/2016 de trece de junio de dos mil diecisiete.



125. Si bien en ambos instrumentos internacionales no se define de manera explícita qué debe comprenderse por corrupción, de los preámbulos de ambos tratados internacionales,⁵³ se derivan ciertas características de este fenómeno. Tales como que la corrupción significa una amenaza para la estabilidad y seguridad de todas las sociedades, así como para la legitimidad de las instituciones necesarias para el establecimiento de valores democráticos, de justicia, sobre el desarrollo sustentable y de Estado de derecho; que está relacionada con algunas formas específicas de delitos; y, que se trata de un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y, por tanto, requiere de la cooperación internacional.

126. Asimismo, es indispensable referir que el fenómeno de la corrupción también tiene consecuencias específicas para el respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos,⁵⁴ considerando que el deterioro institucional que ocasiona la corrupción necesariamente influye en el correcto funcionamiento de las funciones públicas y significa una afrenta a los postulados básicos del Estado de derecho, con un impacto particularmente alto en las poblaciones más vulnerables.⁵⁵

127. En segundo término, es pertinente señalar que ambos tratados internacionales antes referidos establecen un enfoque amplio respecto de la manera

⁵³ Sobre un análisis sobre el valor de los preámbulos de los tratados internacionales para su interpretación y efectos, véase Klabbers, Jan, "Treaties and their preambles", en Bowman, Michael J. y Kritsiotis, Dino (eds.), *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 172 y ss.

⁵⁴ Incluyendo el reporte aprobado ante la Asamblea General de Naciones Unidas, *Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the Negative Impact of Corruption on the Enjoyment of Human Rights*, de cinco de enero de dos mil quince, 38o. sesión, A/HRC/28/73; así como la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Preventing and combating corrupt practices and the transfer of proceeds of corruption, facilitating asset recovery and returning such assets to legitimate owners, in particular to countries of origin, in accordance with the United Nations Convention against Corruption*, de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, 73o. sesión, A/RES/73/190.

⁵⁵ Al respecto, existen pronunciamientos por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de primero de septiembre de dos mil once, Serie C no. 233, párr. 104; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Andrade Salmón vs. Bolivia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de primero de diciembre de dos mil dieciséis, Serie C no. 330, párr. 178; y, destacadamente, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de nueve de marzo de dos mil dieciocho, Serie C no. 351, párr. 241.



de enfrentar a la corrupción, incluyendo medidas preventivas, de criminalización y rendición de cuentas, para la cooperación internacional,⁵⁶ así como para la recuperación de bienes y activos. El establecimiento de todas estas medidas responde a la necesidad de evitar cualquier acto de corrupción sin importar su magnitud, cantidad o impacto a través de medidas preventivas, así como para la correcta investigación y su sanción a través de los delitos mencionados o a través de responsabilidades administrativas, la recuperación de los bienes y activos relacionados, además de garantizar la cooperación internacional cuando dichos actos trasciendan las fronteras internacionalmente reconocidas.

128. Es de destacar que existe una conexión normativa necesaria entre las medidas preventivas, de investigación y sanción, de reparación a través de la recuperación de bienes y activos, así como de cooperación, esto es, que no se puede obviar alguno de estos factores para hacer frente a este fenómeno y sus implicaciones.

129. En tal sentido, el artículo 5o., párrafos primero y cuarto, de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción establecen la necesidad de adoptar instituciones y políticas públicas que favorezcan la transparencia, integridad y rendición de cuentas; lo anterior en vista que el acceso a la información, la libertad de expresión y la transparencia tienen un papel fundamental para el control ciudadano contra la corrupción y garantiza, entre otros aspectos, un control social sobre la gestión pública.⁵⁷

130. También debemos destacar que tanto los artículos 7 y 8 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, así como los artículos 3, primer

⁵⁶ Al respecto, también hemos de destacar también la existencia de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales adoptada en el marco de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

⁵⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha señalado que el uso de la ley penal no es convencionalmente procedente para proteger el derecho al honor en dicho control social de la gestión pública; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tulio Álvarez Ramos Vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de treinta de agosto de dos mil diecinueve, Serie C no. 380, párr. 121; también en el plano administrativo véanse las consideraciones de esta Primera Sala en el amparo en revisión 427/2022, de primero de marzo de dos mil veintitrés.



y décimo segundo párrafo, y 5 de la Convención Interamericana contra la Corrupción establecen ciertas bases a las que debe ajustarse el servicio público.

131. En este contexto, tiene especial relevancia el artículo 7, cuarto párrafo, de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en donde se establece que los Estados Partes, "... de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas",⁵⁸ porción normativa que los mismos trabajos preparatorios de la convención aclaran que están relacionadas con las declaraciones de ingresos, financieros y de intereses por parte de servidores públicos⁵⁹ y no de medidas generales de transparencia o acceso a la información en el sector público. En consecuencia, es evidente que este párrafo implica, por un lado, la necesidad de hacer esfuerzos para la implementación de sistemas que permitan la declaración de ingresos, intereses financieros y de intereses; y, por otro lado, que ciertos elementos sobre sus ingresos, situación financiera y otros intereses de los servidores públicos deben ser de acceso público.

132. Esta interpretación de la porción normativa inmediatamente antes referida se confirma de la lectura del artículo 8, quinto párrafo, de ese mismo tratado internacional, en tanto que éste establece que el servicio público no únicamente debe sujetarse a ciertos valores y principios, sino que deben existir los mecanismos necesarios para su concreción, incluyendo la declaración de bienes e intereses privados por parte de servidores públicos. Destacándose que pueden existir modulaciones respecto de esta obligación para poder procesar la información de manera eficiente y que puedan detectarse irregularidades, en la

⁵⁸ Importante señalar que la Convención Interamericana contra la Corrupción dispone una cuestión similar en su artículo III, cuarto párrafo, al establecer: "... los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: ... 4. Sistemas de declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñen funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda."

⁵⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Travaux Préparatoires of the Negotiations for the Elaboration of the United Nations Convention Against Corruption*, Nueva York, United Nations, 2010, p. 89



inteligencia que los diferentes niveles de decisión de los servidores públicos conllevan diferentes riesgos y conflictos.⁶⁰

133. Otro aspecto por destacar del artículo 8, quinto párrafo, antes referido es que, si bien las declaraciones patrimoniales se refieren a la identificación de conflictos de interés, no existe ninguna limitación para que los Estados Parte establezcan que dicha información pueda ser utilizada para la identificación de casos de enriquecimiento ilícito. En tal sentido, debemos señalar que el artículo 52, quinto y sexto párrafos, de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, al señalar que los Estados deben considerar la adopción de medidas de declaración financiera para identificar los delitos referidos en el texto del tratado, existe una estrecha relación que debe existir entre las medidas preventivas con aquellas de procuración de justicia.

134. De la formulación contenida en este tratado internacional también se destaca la flexibilidad para que los Estados Parte decidan los aspectos específicos de estas declaraciones, incluyendo quiénes están obligados para presentarlas, la extensión de la información que se debe proporcionar, la comprobación de la información proporcionada, así como –en su caso– las sanciones aplicables por la falta de éstas.

135. Las obligaciones internacionales desarrolladas en las consideraciones anteriores, por tanto, no implican que la información patrimonial por los servidores públicos no pueda ser incluida dentro de la conceptualización del derecho fundamental a la protección de datos personales que deriva de la Constitución Federal, sino que dicha información personal, en ciertas circunstancias, también sirve para el cumplimiento en buena fe de las obligaciones internacionales en mención.

136. Lo desarrollado hasta ahora en este apartado también debe tenerse en cuenta para comprender la evolución de distintas disposiciones constitucionales relacionadas. Si bien en nuestra Constitución Federal siempre ha existido un título sobre responsabilidades de los servidores públicos acorde a las consi-

⁶⁰ Burdescu, Ruxandra *et al.*, *Income and asset declarations. Tools and trade-offs*, *The World Bank-Stolen Asset Recovery Initiative (StAR)-United Nations*, 2009, pp. 4 y ss.



deraciones modernas del Estado administrativo y la comprensión del servicio público como un deber, es pertinente señalar que ha existido una importante actualización y reconceptualización de las disposiciones vigentes para garantizar su efectividad a través del uso de la información para obtener las finalidades constitucionales subyacentes.

137. En este contexto, es indispensable hacer una interpretación sistemática de las distintas disposiciones constitucionales que establecen las medidas preventivas, de responsabilidad y rendición de cuentas, de cooperación internacional y de remedios ante el fenómeno de la corrupción, específicamente en lo que respecta al correcto uso de la información para dicho objetivo.

138. Al respecto, debemos destacar que el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal⁶¹ ha sido desarrollado para garantizar que el acceso a la información y la transparencia cumplan con los objetivos preventivos antes referidos. De dicha disposición constitucional debemos enfatizar lo dispuesto por las fracciones VIII y II, en tanto que establecen a la Institución especializada para garantizar la adopción de políticas públicas en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Institución y políticas públicas que están en estrecha relación con el Sistema Nacional Anticorrupción que establece el artículo 113 de la Constitución Federal, como instancia de coordinación para poder prevenir, detectar y sancionar dichos actos, así como obligaciones de coordinación dentro de los distintos niveles de gobierno.⁶²

139. Por otro lado, debemos señalar que las referencias sobre acceso a la información y protección de datos personales en relación con entidades públicas también debe comprenderse a partir del ámbito de aplicación subjetiva referida en el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal,⁶³ donde se hace una

⁶¹ Destacando su evolución constitucional, especialmente las reformas publicadas el veinte de julio de dos mil siete, el siete de febrero de dos mil catorce y el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

⁶² Véanse también las consideraciones de esta Primera Sala en el amparo en revisión 982/2018, de cuatro de marzo de dos mil veinte.

⁶³ Reconociendo que ha existido una importante extensión en la determinación de quienes son los sujetos relevantes en este contexto, enfatizando principalmente las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete y de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.



conceptualización amplia respecto de quiénes son servidores públicos para comprender las responsabilidades en las que pueden incurrir durante su encargo.

140. Es en dicho contexto normativo que se debe enmarcar las declaraciones patrimoniales y de intereses a las que hace referencia el artículo 108, quinto párrafo, de la Constitución Federal, esto es, que existe una conexión normativa necesaria entre el manejo de la información pública como medida preventiva contra la corrupción, los sujetos relevantes para dicho objetivo y las obligaciones específicas que derivan de éste.

141. En vista de lo anteriormente desarrollado hasta ahora, es relevante para el caso bajo análisis indicar que desde un plano estrictamente constitucional, las declaraciones patrimoniales y de intereses cumplen con una función indispensable para cumplir el objetivo varias veces referido en este apartado, esto es, dichas declaraciones que se proporcionan a las autoridades no son una recopilación ociosa y baldía de información patrimonial de servidores públicos, sino que cumplen con una función preventiva indispensable para garantizar el funcionamiento transparente y responsable del ejercicio de la autoridad pública que constituye un elemento esencial de la legitimidad de nuestro orden constitucional.

142. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha señalado que la información patrimonial y de intereses cumple con una finalidad primordial para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Constitución Federal para hacer frente a la corrupción,⁶⁴ en la inteligencia que para el correcto ejercicio de las funciones públicas debe existir una fiscalización por parte de los órganos especiales creados para dicho fin, así como para el conocimiento de gran parte de la sociedad a través de actos concretos de transparencia y acceso a la información pública, lo anterior, considerando que esta utilización de la información personal de los servidores públicos tienen una especial relevancia para la sociedad en general y persigue fines legítimos establecidos constitucionalmente.

143. También es pertinente señalar que la existencia de diferentes consecuencias o responsabilidades que podrían surgir del uso de la información contenida

⁶⁴ Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 70/2016, de trece de junio de dos mil diecisiete, pp. 46 y ss.



en dichas declaraciones patrimoniales y de intereses o por el incumplimiento de este deber, esto es, no sería correcto interpretar el artículo 109 de la Constitución Federal en el sentido que estas declaraciones únicamente están circunscritas a la adopción de medidas de tipo administrativo, sino que están inscritas en una finalidad más amplia que deriva de las distintas disposiciones constitucionales y de las obligaciones internacionales hasta ahora referidas.

144. En consecuencia, es evidente que todas aquellas personas que sean electas o nombradas para el desarrollo de un encargo público deben ser conscientes que dicho acto conlleva la obligación de cumplir con las declaraciones referidas y que la información contenida en éstas cumple con una finalidad esencial y determinada constitucionalmente para el correcto desarrollo de sus funciones y la rendición de cuentas, situación a la que consienten por el hecho de aceptar su encargo.

145. En tal sentido, debemos subrayar que existe una conexión indisoluble entre el correcto desarrollo de las funciones públicas como un deber constitucional de primer orden, en relación con el control de la evolución patrimonial y de intereses de los servidores públicos, mismas que están determinadas en la Constitución Federal y se encuentran dentro de la expectativa razonable de privacidad de las personas involucradas.

146. Lo anterior implica que, si una persona de manera libre e informada accede a que ciertas circunstancias sobre su persona estén sujetas al escrutinio público o de ciertas autoridades,⁶⁵ no es razonable que dicha persona espere cierta protección o evitar intromisiones, incluyendo acceso y utilización, de dicha información.

III) Análisis de la constitucionalidad del artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

⁶⁵ En derecho constitucional comparado, también puede verse el desarrollo de la prueba de expectativa razonable de privacidad desarrollado por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en *Katz v. United States* 389 U.S. 347, 353 [1967], así como, entre otros, *Kyllo v. United States* 533 U.S. 27, 32-33 [2001] y *Berger v. New York* 388 U.S. 41 [1967].



147. El artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, impugnado, se encuentra en el título quinto denominado "*Comunicaciones de datos personales*", conformado por un capítulo único titulado "*De las Transferencias y Remisiones de Datos Personales*". Dicho precepto establece:

"Artículo 70. El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular, en los siguientes supuestos:

"...

"III. Cuando la transferencia sea legalmente exigida para la investigación y persecución de los delitos, así como la procuración o administración de justicia."

148. El recurrente, en sus agravios, insiste en la inconstitucionalidad del artículo en mención al considerar que fue incorrecta la interpretación realizada por el Tribunal Unitario pues la información obtenida de sus datos personales, específicamente de sus declaraciones patrimoniales, *aparentemente* requeridas por el Ministerio Público al sujeto obligado (Secretaría de la Función Pública) debe estar precedida por una autorización judicial. Dicho motivo de agravio es **infundado**, atento a lo siguiente:

149. El título quinto en el que se ubica el artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, establece las reglas básicas para la comunicación de datos personales, entendiéndose como tal, cualquier remisión o transferencia de éstos realizada dentro o fuera del territorio nacional.⁶⁶

150. Al respecto, debe diferenciarse entre remisión y transferencia. La "remisión" se refiere a toda comunicación de datos únicamente entre el responsable (sujeto obligado) y el encargado. En tanto que la "transferencia" se refiere a la

⁶⁶ Véase la exposición de motivos de jueves treinta de abril de dos mil quince, p. 18



comunicación realizada a una persona distinta del titular, del responsable o del encargado.

151. De este modo, el artículo 65 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, establece que toda transferencia de datos personales debe contar con la autorización o consentimiento de sus titulares. No obstante, el citado precepto señala excepciones, entre las que se encuentran las hipótesis previstas en el diverso artículo 70, en donde se ubica la fracción III, impugnada.⁶⁷

152. Importa destacar que el principio de consentimiento presupone que el titular de manera libre e informada autoriza el tratamiento de su información. Aunque dicho principio puede estar sujeto a modulaciones y excepciones, ello no se traduce automáticamente en una violación al derecho a la protección de datos personales, ya que acorde con la fracción II, apartado A, del artículo 6o. constitucional, en relación con el diverso 6o. de la de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, éste solamente puede ser limitado por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.⁶⁸

153. De la lectura del artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es clara la indicación que no es necesaria la autorización del titular de los datos personales para que

⁶⁷ "Artículo 65. Toda transferencia de datos personales, sea ésta nacional o internacional, se encuentra sujeta al consentimiento de su titular, salvo las excepciones previstas en los artículos 22, 66 y 70 de esta Ley."

⁶⁸ Artículo 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución Federal:

"Art. 6o. ... A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ... 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."

Artículo 6 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados "Artículo 6. El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."



los responsables de la información la transfieran, siempre y cuando sea *legalmente exigida* para la investigación y persecución de delitos, así como para la procuración o administración de justicia.

154. De acuerdo con la norma impugnada, la excepción para que los sujetos obligados transfieran información de datos personales, sin consentimiento de su titular, debe tratarse de una "exigencia legal" para la persecución, e investigación de delitos, administración y procuración de justicia. Es claro que las dos primeras hipótesis –persecución e investigación de delitos– enmarca la actuación del Ministerio Público, en términos de artículo 21 constitucional.⁶⁹

155. En ese sentido, ¿qué debe entenderse por "... la transferencia sea legalmente exigida..." para efectos del artículo impugnado?

156. *Legalmente exigida*, se refiere a la solicitud escrita que se formule por parte de las autoridades constitucional y legalmente competentes que investigan delitos, administran y procuran justicia en el Estado Mexicano, como lo son, el Ministerio Público y la autoridad judicial,⁷⁰ respectivamente. Dicha petición que se presenta ante los sujetos obligados –quienes tienen en su poder la información– deberá estar debidamente fundada y motivada, conforme al artículo 16 constitucional y los diversos 212 al 226 del Código Nacional de Procedimientos Penales, tratándose de la materia penal.

157. La solicitud, que es un acto de autoridad, deberá señalar de manera precisa los preceptos aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que dichas autoridades hayan tenido en consideración para hacer la petición, además, debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trata.

⁶⁹ (REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Art. 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. ..."

⁷⁰ "Art. 21.

"...

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial."



158. Ahora, es importante distinguir e identificar el tipo de información que se pretenda transferir a fin de delimitar el tratamiento que se debe otorgar para cada caso en concreto; por tanto, resulta relevante que primeramente se tenga presente la finalidad para la que se solicitan los datos personales *tratándose de servidores públicos*.

159. Como se expuso en apartados anteriores, es cierto que no existe inicialmente ninguna limitación respecto de quiénes pueden ser los titulares del derecho a la protección de datos personales, pero no puede pasarse por alto cuando se trata de servidores públicos (calidad con la que se ostentó el quejoso al momento de los hechos) y, consecuentemente, la obligación constitucional de presentar su declaración patrimonial y de intereses. Recordemos que, en el caso concreto, fue a partir de la obtención de información sobre las declaraciones patrimoniales del revisionista que se determinó denunciarlo ante la Fiscalía correspondiente por la posible comisión del delito de enriquecimiento ilícito.

160. Esta circunstancia conlleva un tratamiento diverso sobre la transferencia de datos personales y, por tanto, una interpretación de la porción normativa en análisis tratándose de servidores públicos.

161. Al respecto, ya se ha señalado que la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de intereses que se establece como una obligación constitucional para los servidores públicos tiene una finalidad determinada: el desarrollo transparente, íntegro y responsable de las funciones públicas. En tal sentido, todo servidor público al aceptar su encargo es consciente de la existencia de esta obligación constitucional, así como de las finalidades que se persiguen con la recolección de dicha información.

162. Estas particularidades sobre la información patrimonial de los servidores públicos contenidas en estas declaraciones son acordes a los principios de consentimiento y de finalidad que rigen el derecho fundamental a la protección de datos personales, al existir una finalidad específica determinada constitucionalmente y el consentimiento por parte de los servidores públicos de proveer dicha información para este motivo legítimo, determinado y explícito.

163. Recordemos que la finalidad específica de la recolección de esta información patrimonial conlleva la existencia de otros objetivos conexos, tales



como la rendición de cuentas y la asignación de responsabilidades. Por tanto, el uso de la información contenida en ellas no solamente se limita a la aplicación del ámbito administrativo, sino que dentro de las finalidades por las que dicha obligación fue implementada, también se encuentra la prevención de la comisión de delitos por parte de los servidores públicos como medida para erradicar y combatir la corrupción.

164. En ese sentido, los servidores públicos al aceptar su encargo asumen las responsabilidades y obligaciones que ello conlleva, lo que se traduce en que consienten la finalidad para la que es recabada su información, atendiendo a que ésta requiere una mayor publicidad, ya que ciertos elementos sobre sus ingresos, situación financiera y otros intereses de los servidores públicos deben ser de acceso público, tal como se deriva de la regulación legal de estas declaraciones patrimoniales y que no fueron objeto de impugnación del presente asunto.⁷¹

165. Al respecto, se destaca lo sustentado por el Tribunal Pleno de esta Corte al resolver la acción de inconstitucional 70/2016, citada en el apartado que precede. En ésta se señaló, que las declaraciones de los servidores públicos en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción se encuentran sujetas al principio de máxima publicidad y que el umbral de protección de sus datos personales y vida privada es menor que el de los particulares. Condiciones que atienden al interés público en el contenido de dicha información y a la finalidad de evitar conductas irregulares. De ahí que, la información patrimonial y de intereses cumple con una finalidad primordial para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Constitución Federal para hacer frente a la corrupción.

⁷¹ Al respecto es indispensable señalar los artículos 49, fracción I, y 50 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; el artículo 70, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y, los artículos 27, 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establecen la existencia de un sistema de evolución patrimonial de los servidores públicos que se publicita en una plataforma digital en formato de datos abiertos, que la publicidad de las versiones públicas de estas declaraciones constituye una obligación de transparencia de las entidades públicas, además que los servidores públicos están obligados a su presentación de estas declaraciones con cierta temporalidad. Así como de la consideración de los acuerdos generales adoptados por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción donde se establecen las regulaciones generales y técnicas para la implementación de este sistema.



166. Lo expuesto, permite determinar que la transmisión de la información al agente del Ministerio Público como garante de la persecución e investigación de delitos, con relación a la comisión de posibles conductas ilícitas por parte de los servidores públicos relacionadas con las funciones de su encargo, no requiere de un control judicial previo. Se considera que la condición "*legalmente exigida*" prevista en la fracción III del artículo 70 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es suficiente para proteger los derechos de los titulares de la información que se transfiere a determinadas autoridades, además, con ello se colma la exigencia constitucional de garantizar el funcionamiento transparente y responsable del ejercicio del servicio público.

167. Recordemos que no puede darse el mismo tratamiento de los datos personales de las personas físicas a la de los servidores públicos relacionados con funciones propias de su encargo, entre ellas, su información patrimonial.

168. No pasa inadvertido lo sustentado en diversos precedentes de esta Primera Sala en el sentido de que las funciones de investigación que cumple el Ministerio Público para la búsqueda de información que no es de libre acceso y que puede implicar vulneración a los derechos fundamentales (derecho a la vida privada), impone que se emita autorización previa de autoridad judicial, por lo que la medida de investigación que implique afectación a los mismos debe estar precedida de un control judicial.

169. Sin embargo, el precepto impugnado, como ya se indicó, al permitir la transferencia de datos personales en poder de sujetos obligados **impone la carga** a las autoridades solicitantes de que sean constitucional y legalmente competentes para exigirla. Además de que deberán cumplir las condiciones de fundamentación y motivación de dicha solicitud, señaladas en párrafos que preceden. Ello, con independencia de que la solicitud al constituir un acto de molestia pueda ser impugnado por la vía legal correspondiente.

170. De ahí que, no le asista la razón al recurrente en cuanto a que, en el caso, el agente del Ministerio Público debió solicitar un control judicial previo para allegarse de sus declaraciones patrimoniales.



171. En este orden de ideas, se concluye que el artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, no es violatorio del derecho de los servidores públicos a la protección de sus datos personales y, por tanto, debe declararse su constitucionalidad.

172. **Reserva de jurisdicción.** Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de origen, respecto de los tópicos de legalidad que subsistan relacionados con el acto de aplicación de la norma impugnada. En dicho análisis deberá considerarse la interpretación que en esta ejecutoria se ha realizado del artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

V. REVISIÓN ADHESIVA

173. En mérito de la conclusión a la que se arribó en el estudio anterior, resulta innecesario el examen de los agravios expuestos en la revisión adhesiva interpuesta por la agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Agencia Primera Investigadora de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la Fiscalía General de la República. Siendo lo conducente declarar **sin materia** tal recurso, toda vez que ha desaparecido, por el momento, la condición a la cual se sujetaba el interés de la adherente.⁷²

VI. DECISIÓN

174. Dadas las conclusiones alcanzadas, en la materia de la revisión, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida y **negar** el amparo respecto de la constitucionalidad de los artículos 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, y 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Asimismo, se declara **sin materia** el recurso de revisión adhesiva.

⁷² Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 71/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266, registro digital: 174011, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."



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

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a ***** en contra de los artículos 224, párrafo primero, del Código Penal Federal en su texto posterior a la reforma de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, y 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por las razones expuestas en el **apartado IV** de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se **reserva** jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en términos del apartado IV de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se declara **sin materia** el recurso de revisión adhesiva promovido por la agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Agencia Primera Investigadora de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la Fiscalía General de la República, en los términos precisados en el apartado V de esta sentencia.

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 cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea quien está con el sentido, pero en contra de consideraciones y se reserva su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y del señor Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat se declaró impedida para conocer del presente asunto.



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 dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El segundo y tercer rubros a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a las tesis aisladas 1a. XXIV/2023 (11a.) y 1a. XXV/2023 (11a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en las páginas 2270 y 2282 de esta *Gaceta*, respectivamente.

El Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito citado en esta sentencia, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 3, mayo de 2013, página 2173, con número de registro digital: 2350.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2022 (11a.), 1a./J. 24/2016 (10a.), 1a./J. 54/2014 (10a.), 1a./J. 118/2013 (10a.) y aisladas 1a. XLI/2020 (10a.), 1a. CC-CXXX/2015 (10a.), 1a. XLIX/2014 (10a.), 1a. XLVIII/2014 (10a.), y P. II/2014 (10a.), también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas, 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas, 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas, 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a las consideraciones sustentadas en el amparo en revisión 306/2022.



El 10 de mayo de 2023, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cuatro votos el amparo en revisión 306/2022, en el sentido de negar el amparo por considerar que las normas impugnadas no violaban los derechos del quejoso. Por un lado, la mayoría consideró que el tipo penal de enriquecimiento ilícito previsto en el párrafo primero del artículo 224 del Código Penal Federal no transgrede el principio de taxatividad ni la presunción de inocencia.¹ Por otro lado, sostuvo que es constitucional el hecho de que la transmisión de datos personales, en términos de la fracción III del artículo 70 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, no requiera autorización judicial.² Como expongo a continuación, si bien comparto el sentido de la decisión mayoritaria, me aparto de las consideraciones adoptadas para dar respuesta a ambas cuestiones.

En la demanda de amparo, el quejoso reclamó la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 224 del Código Penal Federal por considerar que la norma impugnada violaba el principio de taxatividad y el derecho a la presunción de inocencia en su vertiente de regla probatoria. El Tribunal Unitario negó el amparo y el quejoso combatió la sentencia a través del recurso de revisión. Para dar respuesta a los dos argumentos de constitucionalidad, la sentencia de esta Primera Sala retoma los criterios establecidos en el **amparo en revisión 6089/2019**.³ En la parte que aquí interesa, la mayoría sostuvo que la norma impugnada no viola la presunción de inocencia porque no impone al imputado una carga de probar su inocencia, sino que establece la forma en que una persona servidora pública puede hacer frente a una acusación en su contra por un enriquecimiento que se presume ilícito.

¹ "**Artículo 224.** Se sancionará a quien, con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. **Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.**"

² "**Artículo 70.** El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular, en los siguientes supuestos:

"...

"III. Cuando la transferencia sea legalmente exigida para la investigación y persecución de los delitos, así como la procuración o administración de justicia."

³ Resuelto en sesión de 11 de noviembre de 2020 por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Si bien esta Primera Sala determinó la constitucionalidad del primer párrafo del artículo 224 del Código Penal Federal en una redacción anterior a la reforma de 18 de julio de 2016, se trataba de un texto muy parecido al de la norma impugnada.



Desde mi punto de vista, la respuesta al argumento planteado debió realizarse de manera más frontal, desde la propia Constitución. No puede perderse de vista que la tipificación del tipo impugnado es un elemento crucial de las estrategias que el Estado Mexicano tiene el deber de implementar para el combate a la corrupción y sus elementos definitorios están determinados en el propio texto del artículo 109 constitucional:

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

"...

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"**Las leyes determinarán** los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los mismos, por sí o por interpósita persona, **augmenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.**"

Como puede observarse, es el propio Texto Constitucional el que constriñe al legislador democrático a tipificar el delito de enriquecimiento ilícito de cierta forma. De acuerdo con lo anterior, me parece que el argumento del quejoso resulta infundado porque el elemento del que se duele está definido precisamente desde la propia Constitución.

Ahora bien, en relación con el segundo tema, el quejoso sostuvo en la demanda de amparo que la fracción III del artículo 70 de la Ley General para la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados era inconstitucional al permitir que los datos personales contenidos en sus declaraciones patrimoniales fueran requeridos por el Ministerio Público directamente a la Secretaría de la Función Pública sin autorización judicial. El Tribunal Unitario que conoció de la demanda negó también el amparo y el quejoso interpuso recurso de revisión en el que insistió en su argumento de constitucionalidad.

Para dar respuesta al planteamiento del quejoso, la postura mayoritaria parte de una interpretación del derecho a la protección de los datos personales de los funcionarios públicos a la luz de las disposiciones constitucionales relevantes y de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano previstas en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención



Interamericana contra la Corrupción. En ese sentido, la sentencia sostiene que la porción normativa impugnada es constitucional porque establece como condición para la transmisión de información sin consentimiento del titular que ésta sea "legalmente exigida", en el entendido de que dicha condición impone la carga a las autoridades solicitantes de que sean constitucional y legalmente competentes para exigirla.

La postura mayoritaria concluye que la transmisión de la información al agente del Ministerio Público en relación con la comisión de posibles conductas ilícitas por parte de los servidores públicos relacionadas con las funciones de su encargo no requiere de un control judicial previo. En mi opinión, el principal problema con esta respuesta es que elude por completo responder directamente el verdadero problema constitucional al que se enfrentaba esta Primera Sala: determinar si la obtención de los datos personales recogidos en las declaraciones patrimoniales, con fundamento en el artículo impugnado y sin que haya mediado una orden judicial, es contraria al criterio sostenido en el **amparo directo en revisión 502/2017**.⁴

Al respecto, vale la pena recordar que en dicho precedente se señaló que "la autorización judicial ... se erige en un presupuesto indispensable para legitimar las intervenciones a los derechos fundamentales y, en particular, *las medidas que impliquen injerencia en el derecho a la intimidad personal*, como es el acceso a información confidencial referida al indiciado o imputado para la comprobación del cuerpo del delito o responsabilidad penal" (énfasis añadido, párrafo 75). Adicionalmente, expresamente se estableció que "cuando existan motivos fundados para *requerir información personal* que repose en datos relacionados con las personas imputadas o indiciadas, *sólo podrá ser obtenida mediante autorización previa del juez competente*". (énfasis añadido, párrafo 76).

Sobre este punto medular, la sentencia únicamente establece que "[n]o pasa inadvertido lo sustentado en diversos precedentes de esta Primera Sala en el sentido de que las funciones de investigación que cumple el Ministerio Público para la búsqueda de información que no es de libre acceso y que puede implicar vulneración a los derechos fundamentales (derecho a la vida privada), impone que se emita autorización previa de autoridad judicial, por lo que la medida de investigación que implique afectación a los mismos debe estar precedida de un control judicial" (párrafo 168).

⁴ Sentencia de 22 de noviembre de 2017, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Zaldívar, Cossío Díaz (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y la presidenta Piña Hernández. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



Sin embargo, la postura mayoritaria no ofrece ninguna explicación de por qué el precedente establecido en el **amparo directo en revisión 502/2017** no sería aplicable al caso concreto, limitándose a señalar que "el precepto impugnado ... al permitir la transferencia de datos personales en poder de sujetos obligados *impone la carga* a las autoridades solicitantes de que sean constitucional y legalmente competentes para exigirla" (párrafo 169).

Desde mi punto de vista, la construcción doctrinal de la sentencia en relación con el derecho a la protección de los datos personales de los servidores públicos es totalmente prescindible. En realidad, lo que se requiere es ofrecer razones que permitan *distinguir* el precedente, con la finalidad de justificar que en este tipo de casos no se aplique el criterio de esta Primera Sala que exige la existencia de una autorización judicial para solicitar información que contenga datos personales del imputado.

En mi opinión, una línea argumentativa para distinguir el precedente sería sostener que los funcionarios públicos sujetos a procesos penales por hechos en los que se cuestione la legitimidad de su evolución patrimonial *no tienen una expectativa de privacidad* en relación con los datos personales contenidos en sus propias declaraciones patrimoniales –especialmente respecto de su información patrimonial– que deba ser protegida a través de una orden judicial.

Como lo explica la propia sentencia, la inclusión de esa información en la declaración patrimonial tiene la finalidad constitucional de que las autoridades competentes puedan hacer un control sobre la legitimidad del aumento de su patrimonio. En consecuencia, no tiene sentido exigir en ese supuesto una orden judicial para recabar esa información cuando no existe en realidad una expectativa de privacidad frente a las autoridades encargadas de llevar a cabo el seguimiento de la evolución patrimonial de los funcionarios públicos, como ocurre en este caso con el Ministerio Público y la Secretaría de la Función Pública.

Por las razones anteriormente expuestas, coincido en lo infundado de los agravios del recurrente pero me aparto completamente de las razones expuestas en la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, al participar en la resolución del amparo en revisión 306/2022, formula el presente



VOTO CONCURRENTENTE

Emito el presente voto con la intención de separarme de algunas de las consideraciones que se sostienen en la sentencia que nos ocupa.

El examen se centró en la regularidad constitucional de dos preceptos: el artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal (tipo penal correspondiente al delito de enriquecimiento ilícito) y el artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Por lo que hace al primer artículo, la Primera Sala afirmó que el mismo no vulnera el principio de presunción de inocencia en su vertiente probatoria, pues la circunstancia de que la norma señale la posibilidad de que el servidor público imputado pueda incorporar al proceso los elementos de prueba que pudieran justificar la licitud de su patrimonio, no supone de ninguna manera que se esté relevando al órgano acusador de la carga de administrar y comprobar los elementos del delito.

A mi consideración, el tipo penal sí establece una reversión de la carga de la prueba, consistente en que la persona investigada justifique la licitud del exceso patrimonial por el que se le acusa. Esto, empero, no resulta inconstitucional por sí mismo dado el tipo de delito y los principios que rigen el servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Por otra parte, en lo relativo al segundo artículo analizado, la Primera Sala estableció que la transferencia de las declaraciones patrimoniales de las personas servidoras públicas, no requiere ni consentimiento del titular ni autorización judicial.

Respetuosamente, disiento de esa conclusión. Si bien las declaraciones patrimoniales en principio son públicas, para la investigación de los delitos no se utilizan esas, sino aquellas con datos sensibles que no se encuentran disponibles para su consulta por cualquier persona.

En ese sentido, estimo que la transferencia de una autoridad a otra de la versión íntegra de las declaraciones patrimoniales de las personas servidoras públicas, sí debería ser objeto de control judicial ya que esto únicamente abonaría a la seguridad jurídica de todos los involucrados.

Por una parte, se fortalecería el derecho a la privacidad ya que ninguna autoridad podría, por propia voluntad, consultarlas salvo autorización judicial y, por otra,



en caso de que la autoridad que resguarde esa información se negara a proporcionarla a la autoridad investigadora, la potestad judicial aseguraría su entrega.

En esa medida, reitero mi decisión de separarme de algunas de las consideraciones de la presente ejecutoria, siempre respetuoso del criterio de mis compañeros, señora Ministra y señores Ministros de esta Primera Sala.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVÉ ESE DELITO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

Hechos: Con motivo de la declaración patrimonial presentada por una persona servidora pública, la institución pública en la que laboraba se percató que, durante el periodo de su encargo, ésta incrementó su patrimonio de manera considerable sin que acreditara su legítima procedencia. Por tales hechos, fue vinculada a proceso por el delito de enriquecimiento ilícito, determinación que fue confirmada en apelación. Inconforme, presentó demanda de amparo indirecto en la que reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 224 del Código Penal Federal y 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. El Tribunal Unitario del conocimiento negó la protección constitucional; en contra de esta resolución, se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal, que prevé el delito de enriquecimiento ilícito, no vulnera el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad establecido en el artículo 14 de la Constitución General, ya que la descripción típica del delito es precisa en señalar la conducta prohibida consistente en incurrir en enriquecimiento ilícito. Esta expresión es comprensible con alto grado de certeza desde una perspectiva *ex ante*, por cualquier persona con instrucción media, puesto que, con claridad, permite concluir que se sanciona el uso indebido del servicio público para incrementar el patrimonio propio con recursos cuya procedencia no se pueda justificar.



Justificación: El vocablo "enriquecerse", por hacer referencia a "riqueza", engloba de manera amplia a todos los bienes susceptibles de valoración o apreciación que mejoran la situación patrimonial de la persona servidora pública, por lo que semánticamente es apto para designar el objeto de la prohibición. Además, es un término de conocimiento sumamente común o general, pues cualquier persona sería capaz de identificar con puntualidad a lo que se está refiriendo el legislador cuando menciona enriquecerse. La conclusión anterior se apoya en la explicación del propio párrafo primero del artículo reclamado, al disponer que se entiende por enriquecimiento ilícito cuando la persona servidora pública no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueña. Lo que la norma penal sanciona es que la persona servidora pública incremente su patrimonio con bienes cuya procedencia legítima no se pueda demostrar. El enunciado provee claridad sobre lo que no puede hacer la persona servidora pública, esto es, generar riquezas al margen de la ley. Por lo tanto, teniendo en cuenta que está claro el objeto de la prohibición, incluso para una persona de instrucción promedio, la determinación final sobre si existió o no un enriquecimiento indebido, pasa al terreno de las pruebas y su valoración por la persona juzgadora.

1a./J. 116/2023 (11a.)

Amparo en revisión 306/2022. 10 de mayo de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente. Impedida: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaries: Fernando Sosa Pastrana y Rosalba Rodríguez Mireles.

Tesis de jurisprudencia 116/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de agosto de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



FACULTAD DE REVISIÓN MIGRATORIA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL. ES INCONSTITUCIONAL CUANDO LA AMPLITUD Y GENERALIDAD CON LA QUE SE REGULA HACE NUGATORIO EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO.

FACULTAD DE REVISIÓN MIGRATORIA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL. ES INCONSTITUCIONAL CUANDO LA AMPLITUD Y GENERALIDAD CON LA QUE SE REGULA TENGA POTENCIAL DE GENERAR UNA DISCRIMINACIÓN INDIRECTA EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS.

PRESENTACIÓN Y ALOJAMIENTO DE PERSONAS EXTRANJERAS EN ESTACIONES MIGRATORIAS. LA LEY DE MIGRACIÓN ES ACORDE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL SOBRE LA PRIVACIÓN LEGÍTIMA DE LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN TERRITORIO NACIONAL.

SOLICITUD DE DOCUMENTOS DE IDENTIFICACIÓN Y DE SITUACIÓN MIGRATORIA A PERSONAS EXTRANJERAS. LA FACULTAD PREVISTA EN LA LEY DE MIGRACIÓN NO VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS RACIALES.

SOLICITUD DE DOCUMENTOS DE IDENTIFICACIÓN Y DE SITUACIÓN MIGRATORIA A PERSONAS EXTRANJERAS. LAS AUTORIDADES MIGRATORIAS DEBEN ABSTENERSE DE ACTUAR CON BASE EN PERFILES ÉTNICOS O RACIALES Y EN CASO DE CONSIDERAR QUE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA ES FALSA, TIENEN LA OBLIGACIÓN DE DEMOSTRAR ESA CIRCUNSTANCIA.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019. 18 DE MAYO DE 2022. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** y ***** (pareja de *****), son personas pertenecientes a la comunidad



indígena Maya Tzeltal, del Municipio de Ocosingo, Chiapas. El dos de septiembre de dos mil quince, las cuatro personas decidieron viajar en autobús de Ocosingo, Chiapas a Guaymas, Sonora, para trabajar como jornaleras.

El cuatro de septiembre de dos mil quince, cerca de la ciudad de Querétaro, unos agentes adscritos a la ***** marcaron el alto al autobús en el que viajaban las cuatro personas. Una vez detenido el autobús, los agentes solicitaron a los pasajeros sus identificaciones y bajaron a diez personas, de entre ellas a los hermanos *****, los cuales para acreditar su nacionalidad presentaron el original de su credencial para votar, con excepción de *****, pues al ser menor de edad, presentó copia de su acta de nacimiento.

No obstante, los agentes migratorios consideraron que los tres hermanos eran guatemaltecos y, por ende, que los documentos que entregaron eran falsos, por lo que fueron detenidos y puestos a disposición del *****. El cuatro de septiembre de dos mil quince, se inició el procedimiento administrativo migratorio, en el que se determinó el alojamiento temporal de los hermanos *****, en su calidad de extranjeros, se les tomó comparecencia y se les concedió un plazo de diez días para ofrecer pruebas que acreditaran su legal estancia. Una vez ofrecidas las pruebas, el once de septiembre de dos mil quince, el ***** emitió resolución mediante la cual determinó la salida de la estación migratoria de los hermanos *****.

Previo a su salida, los hermanos *****, promovieron juicio de amparo indirecto, por comparecencia, señalando como autoridad responsable a la *****, a la que se le atribuyó como actos reclamados la detención, retención e incomunicación ilegal de los quejosos en la estación migratoria a pesar de ser mexicanos. El nueve de septiembre de dos mil quince, los quejosos presentaron otro escrito en el que ampliaron su demanda para reclamar la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Migración.

El Juez de conocimiento determinó sobreseer en el juicio respecto a las normas impugnadas, pues consideró que éstas no tienen el carácter de autoaplicativas al no contener un mensaje estigmatizante. Inconformes con la resolución, los quejosos interpusieron recurso de revisión en el que insistieron en el carácter



autoaplicativo de las normas por su efecto estigmatizante. El Tribunal Colegiado determinó modificar la sentencia, sobreseer en el juicio respecto de un acto que tuvo por inexistente, levantar el sobreseimiento decretado y dejar a salvo la jurisdicción de este Alto Tribunal para conocer de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

ÍNDICE

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es legalmente competente para conocer del asunto.	31-32
II.	OPORTUNIDAD, LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA	El recurso fue interpuesto por parte legitimada y de manera oportuna. El recurso es procedente.	32-38
III.	PRECISIÓN DE LA MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD	Las normas generales cuya constitucionalidad se cuestiona son los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98, 99, 100 y 121, de la Ley de Migración.	38-44
IV.	ESTUDIO DE FONDO	El estudio se divide en cinco apartados.	44-100
A.	Contexto de migración en México.	En este apartado se hace un desarrollo del contexto migratorio en México.	45-49
B.	Artículos 97 y 98 de la Ley de Migración que prevén el procedimiento de revisión migratoria.	Se declaran fundados los argumentos encaminados a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, pues se considera violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación porque dada su generalidad y amplitud, es una norma Sobreinclusiva y genera impactos desproporcionados .	50-79



<p>C.</p>	<p>Artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración, que facultan identificar a las personas migrantes.</p>	<p>Esta Primera Sala considera que los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración son constitucionales, por lo que se declaran infundados los agravios hechos valer por las personas quejasas. Lo anterior pues la sujeción para que las personas extranjeras exhiban los documentos que permiten acreditar su legal entrada o salida, no tienen <i>per se</i> un efecto discriminatorio como lo alegan las personas quejasas, sino que se inscribe en el control migratorio que los países tienen derecho a establecer.</p>	<p>79-85</p>
<p>D.</p>	<p>Artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121, de la Ley de Migración, que facultan la privación temporal de la libertad de las personas migrantes.</p>	<p>Esta Primera Sala considera que los agravios hechos valer por las personas quejasas son infundados.</p>	<p>85-96</p>
<p>E.</p>	<p>Efectos de la presente resolución.</p>	<p>El Tribunal Colegiado deberá en libertad de jurisdicción ordenar una forma de reparación que considera pertinente tomando en consideración lo que esta Primera Sala ha desarrollado sobre las medidas que componen la reparación integral del daño.</p>	<p>96-100</p>
<p>V.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO. Se sobresee en el juicio de amparo respecto de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos.</p> <p>SEGUNDO. En la materia de la revisión, la Justicia Federal no ampara ni protege a ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , en contra de los artículos 16, fracción II, 17, 20</p>	<p>100-101</p>



		<p>fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos.</p> <p>TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , en contra de los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos, en los términos precisados en esta ejecutoria.</p> <p>CUARTO. Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, en términos del último apartado de esta resolución.</p>	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 275/2019, interpuesto por ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , por conducto de su autorizada ***** en contra de la resolución que dictó el veinte de abril de dos mil dieciocho, terminada de engrosar el diecinueve de julio siguiente por el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, en el expediente J.A *****.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración que contemplan la facultad otorgada a las autoridades migratorias para llevar a cabo tareas de revisión en el interior del territorio nacional, así como presentar y alojar personas



vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación; el derecho al libre tránsito y el derecho a la libertad personal.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. De las constancias que integran el presente expediente consta que ***** , *****¹ y ***** , todos de apellidos ***** (hermanos) y ***** (pareja de *****)² son personas pertenecientes a la comunidad indígena Maya Tzeltal, del Municipio de Ocosingo, Chiapas. Las cuatro personas tienen un conocimiento limitado del español³ y trabajan como jornaleras agrícolas.⁴

3. El dos de septiembre de dos mil quince, las cuatro personas decidieron viajar en autobús de Ocosingo, Chiapas, a Guaymas, Sonora, para trabajar como jornaleras en el corte de calabaza, sandía y melón.

4. Por su parte, el tres de septiembre de dos mil quince, se comisionó a personal adscrito a la Delegación Federal Querétaro del Instituto Nacional de

¹ En el momento de los hechos era menor de edad, pues tenía dieciséis años. Además, debe destacarse que no sabe leer ni escribir.

² Están unidos conforme a sus usos y costumbres.

³ ***** , ***** y ***** entienden el español y pueden comunicarse con limitaciones; mientras que ***** sólo entiende limitadamente el español, pero no lo habla.

⁴ Los cuales se obtuvieron de las constancias que integran el presente expediente y de la consulta a las actuaciones judiciales que se encuentran almacenadas y capturadas en versión electrónica en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) por los órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal. Apoya lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno 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).", que derivó de la resolución a la contradicción de tesis 423/2016, fallada el 8 de marzo de 2018, por mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek.



Migración, a fin de que se constituyera en la carretera ***** , kilómetro ***** , caseta denominada ***** , en San Juan del Río, Querétaro, para que realizara una revisión migratoria.

5. Así, el cuatro de septiembre de dos mil quince, cerca de la ciudad de Querétaro, los agentes de migración marcaron el alto al autobús en el que viajaban los hermanos ***** y el señor ***** . Posteriormente, les pidieron a los pasajeros sus identificaciones y bajaron aproximadamente a diez personas del autobús; entre ellas, a los hermanos ***** , quienes para acreditar su nacionalidad mexicana presentaron el original de su credencial para votar, con excepción de la joven ***** , quien al ser menor de edad presentó copia de su acta de nacimiento.

6. **Detención migratoria.** No obstante, los agentes migratorios consideraron que los tres hermanos eran guatemaltecos y, por ende, que los documentos que entregaron eran falsos. Por esta razón, fueron detenidos y puestos a disposición del subdirector de la Estación Migratoria de la Delegación Federal de Querétaro.

7. **Procedimiento administrativo migratorio.** El mismo cuatro de septiembre de dos mil quince se inició el procedimiento administrativo migratorio; se determinó el alojamiento temporal de los hermanos ***** , en su calidad de extranjeros, se les tomó su comparecencia y se les concedió un término de diez días para ofrecer pruebas que acreditaran su legal estancia en el país.

8. Entre las pruebas que presentaron, obra la constancia emitida por el agente municipal de la Ranchería "El Jordán", Municipio de Ocosingo, Chiapas, de la cual destaca que los tres hermanos son originarios del citado Municipio y, que pertenecen a la etnia Maya Tzeltal; asimismo, el acta de nacimiento de cada uno de ellos, su Clave Única de Registro de Población, así como el oficio del jefe del Departamento de Archivo Estatal de Libros de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, mediante el cual informó a la encargada del Departamento de Control Migratorio del Instituto Nacional de Migración, de la Delegación de Querétaro, que localizó las actas de nacimiento de los tres hermanos.

9. **Salida de la estación migratoria.** En consecuencia, el once de septiembre de dos mil quince, el subdirector de Control y Verificación Migratoria emitió



resolución definitiva mediante la cual determinó la salida de la estación migratoria de los hermanos ***** , al haber acreditado su nacionalidad mexicana.

10. **Juicio de amparo indirecto (expediente *****).** El seis de septiembre de dos mil quince, previo a que se determinara la salida de la estación migratoria, ***** promovió juicio de amparo indirecto, por comparecencia, ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, en nombre de ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** .⁵ Al respecto, señaló como autoridad responsable a la Delegación de Querétaro del Instituto Nacional de Migración, a la que le atribuyó como actos reclamados: la detención, retención e incomunicación ilegal de los quejosos en la estación migratoria, a pesar de ser mexicanos; su inminente deportación; que no se tomó en cuenta que son indígenas y que no hablan español, por lo que requieren un intérprete, y que no se tomaron las salvaguardas necesarias a pesar de que ***** es menor de edad.

11. **Admisión de la demanda de amparo.** Por acuerdo de siete de septiembre de dos mil quince, el Juez de Distrito tuvo por ratificada la demanda,⁶ por lo que la admitió a trámite; determinó que ***** dejó de tener facultades para actuar en el juicio en términos del artículo 15 de la Ley de Amparo (por carecer de personalidad, pues la *representación provisional* que surge para que una tercera persona actúe a favor de otra que está materialmente imposibilitada para presentar demanda de amparo, por privación de la libertad o incomunicación, desaparece cuando ésta se ratifica);⁷ requirió a la autoridad responsable

⁵ Lo anterior a partir de los hechos que le fueron comunicados por ***** , quien estuvo en el lugar de los hechos, al ser pareja de ***** .

⁶ El actuario adscrito al Juzgado de Distrito se constituyó en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de Querétaro y en dicha diligencia los quejosos ratificaron la demanda de amparo que promovió en su favor ***** .

⁷ **"Artículo 15.** 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, y **el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.**



su informe justificado, y solicitó al delegado regional del Instituto Federal de Defensoría Pública para que designara un asesor jurídico que representara a la quejosa ***** al ser menor de edad.

12. **Desistimiento de algunos actos reclamados.** El nueve de septiembre de dos mil quince, los quejosos presentaron un escrito en el que indicaron que se desistían de la demanda del juicio de amparo únicamente respecto de la privación de la libertad en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración y la inminente deportación.⁸

13. **Primera ampliación de demanda de amparo.** El mismo nueve de septiembre de dos mil quince, los quejosos presentaron otro escrito en el que ampliaron su demanda para reclamar la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Migración,⁹ así como diversos actos atribuidos al Instituto Nacional de Migración.¹⁰ En sus conceptos de violación, las personas quejosas sostuvieron:

"En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo decretará la suspensión de los actos reclamados, y dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado.

"Una vez lograda la comparecencia, **se requerirá al agraviado para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo.** Si éste la ratifica por sí o por medio de su representante se tramitará el juicio; de lo contrario se tendrá por no presentada la demanda y quedarán sin efecto las providencias dictadas. ..."

⁸ Del escrito que presentaron los quejosos, posteriormente, el veintidós de septiembre de dos mil quince, destaca que aducen que se desistieron de estos actos en virtud de que uno de los servidores públicos del Instituto de Migración les hizo de su conocimiento que la única razón por la que seguían retenidos era porque el Juzgado de Distrito había emitido la suspensión de oficio que incluía la orden de mantenerlos en la estación a disposición. Por tanto, para poder lograr su libertad accedieron a la recomendación de desistirse de esos actos.

⁹ En particular, los artículos 2, 17, 16, relación II, 19, 20, 77, 96, 98, 99, 100 y 121 de la citada ley, por estimar que son violatorios de los derechos a la no discriminación respecto del libre tránsito; a la libertad personal, a la identidad y a la composición pluricultural y pluriétnica de la Nación.

¹⁰ Los actos consistieron en: 1) La inconstitucional revisión y detención de las personas quejosas, basada en criterios discriminatorios, expresamente prohibidos por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) la indebida retención de documentos oficiales presentados por las personas quejosas para acreditar su nacionalidad mexicana; 3) la supuesta sujeción a un procedimiento administrativo para determinar la situación legal de los extranjeros cuando las personas quejosas son mexicanas; 4) las violaciones al debido proceso en la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio, por el cual se determinó en primera instancia su privación administrativa de la libertad. Sobre todo, tomando en cuenta que las personas quejosas son parte de la población indígena de este país y tienen reconocidos diversos derechos en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entre ellos, como migrantes jornaleros y



- Su detención fue ilegal, pues no se actualizó ninguno de los supuestos de excepción previstos por el artículo 16 de la Constitución Política del País.

- Su detención se realizó por agentes de migración, sin fundar, ni motivar su molestia, pues pidieron a los pasajeros la entrega de sus identificaciones o cualquier documento oficial que portaran para comprobar su nacionalidad mexicana.

- No existe control judicial de la legalidad de la detención de las personas quejasas, en violación directa a los artículos 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

- **El artículo 99 de la Ley de Migración es inconstitucional al prever un "alojamiento temporal"** para una persona que se presume extranjera por las autoridades migratorias. Es decir, este precepto legal faculta a la autoridad migratoria –autoridad administrativa, no jurisdiccional– a detener a sujetos que sean presumidos migrantes y que no acrediten su legal estancia en el país.

- **El artículo 111 de la citada ley establece que el Instituto Nacional de Migración resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor a 15 días hábiles, contados a partir de su presentación. Por lo tanto, se trata de una privación de libertad que **no encuentra sustento en un acto delictuoso**, por lo que no cumple con el debido proceso legal.**

- Es inconstitucional que se permita la detención de personas migrantes por un tiempo mayor a treinta y seis horas, sin que se resuelva su situación jurídica de forma pronta y expedita.

- No existieron elementos que justificaran la presentación de los quejosos ante la autoridad de migración, toda vez que se actuó con base en estereotipos y prejuicios respecto de cómo es una persona extranjera de nacionalidad guatemalteca.

el acceso a un intérprete que conozca su lengua y cultura para lograr un adecuado acceso a la justicia; 5) la falta de protección de los derechos de la menor de edad *****; y 6) los daños y perjuicios en el patrimonio pecuniario y moral, de las personas quejasas causados por los actos del Instituto Nacional de Migración.



- Los artículos 68, 94 y 95 de esa ley vulneran el artículo 14 constitucional, pues colocan a los quejosos en una situación de incertidumbre y, por lo tanto, en un estado de indefensión jurídica.

- Se vulneró su derecho a contar con un intérprete durante el procedimiento, a ser presumidos inocentes –principio aplicable al procedimiento administrativo sancionador– y, en particular, su derecho a que se valoren las pruebas adecuadamente.

- La determinación de su alojamiento se hizo sin la debida consideración de los documentos de identidad presentados por los quejosos, cuya validez debe presumirse. Por lo tanto, se vulneró su derecho humano al nombre y a la nacionalidad.

- Se vulneró en perjuicio de los quejosos el artículo 33, en relación con sus artículos 11 y 30 todos de la Constitución Política del País, así como lo establecido por el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que su deportación y expulsión del territorio nacional son inminentes.

- Se soslayó que toda persona tiene derecho de transitar libremente por el territorio nacional y que no existe legislación alguna que obligue a los mexicanos a portar algún tipo de identificación para acreditar esa calidad. Además, el Instituto Nacional de Migración carece de facultades para llevar a cabo la retención, detención o expulsión de mexicanos.

- Se vulneraron sus derechos consagrados en los artículos 21 y 22 constitucionales, al exceder el máximo de treinta y seis horas de detención para la violación de los reglamentos gubernativos. El hecho de que los quejosos llevaran más de cuarenta y ocho horas detenidas en la estación migratoria de Querétaro vulneró los requisitos de necesidad y proporcionalidad para las medidas de privación de la libertad. Además, la autoridad migratoria no determinó la necesidad de imponer una medida cautelar.

- Los **artículos 3, fracción X, 16, fracción II, 81, 97, 99, 100, 101, 106, 110, 111 de la Ley de Migración** que facultan a las autoridades migratorias a llevar a cabo tareas de revisión migratoria, presentar y alojar personas son de carácter



autoaplicativo y **violan el derecho de igualdad ante la ley y no discriminación** previstos en el artículo 1o. constitucional, 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en perjuicio de los quejosos.

- Esa legislación reproduce un imaginario cultural y social mediante el cual constantemente se discrimina de manera genérica a toda persona cuya lengua materna sea distinta del español, al asumir que existe una morfología determinada de la nacionalidad mexicana y, en consecuencia, de las nacionalidades extranjeras o por ser parte de una comunidad indígena. Lo anterior sustenta la **facultad de la autoridad migratoria de ejercer revisiones contra extranjeros o incluso connacionales al interior del territorio nacional.**

- Los artículos impugnados, por su sola existencia, obligan a que la autoridad migratoria actúe bajo la suposición de que la morfología de las personas está siempre asociada con una nacionalidad: mexicana o extranjera. Ello se debe a que la revisión migratoria se realiza en cualquier punto del interior del territorio nacional, donde no existe ninguna regla que permita la autoatribución de la calidad de extranjería. Además, implica una regla universal porque confiere competencia al Instituto sobre personas extranjeras y, por ende, requiere que las autoridades actúen suponiendo que pueden distinguir entre mexicanos y extranjeros sólo por mirar a la gente, lo cual atenta contra el derecho a la no discriminación y al reconocimiento de la nación mexicana como pluricultural.

- La finalidad legítima establecida por la Constitución para la restricción de la libertad de las personas se refiere a la facultad de la autoridad administrativa para vigilar fronteras y regular el ingreso y egreso de personas. Por lo tanto, las normas impugnadas no cumplen con ese fin legítimo, pues se refieren al ejercicio de facultades de vigilancia de la autoridad migratoria en el interior del territorio nacional, realizando detenciones arbitrarias en relación con prejuicios discriminatorios, lo cual resulta desproporcional.

- Se vulneraron los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas previstos en los artículos 2o. y 4o. constitucionales, pues a la quejosa menor de edad no se le brindó la protección necesaria, ni se dieron las acciones necesarias. La quejosa no fue debidamente escuchada, ni mucho menos fue asistida



por un traductor o intérprete, por lo que no existió una comunicación efectiva entre ella y las autoridades mexicanas.

14. **Sobreseimiento de algunos actos reclamados fuera de la audiencia constitucional.** Por acuerdo de **diez de septiembre de dos mil quince**, se tuvo por ratificado el referido desistimiento,¹¹ por lo que, con fundamento en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo,¹² se **sobreseyó** fuera de audiencia constitucional en cuanto a los actos consistentes en: privación de la libertad en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración y la inminente deportación.

15. En el mismo acuerdo, se requirió a los quejosos para que precisaran si las normas que impugnaban en la ampliación de demanda eran reclamadas en su naturaleza jurídica de ley autoaplicativa o heteroaplicativa y, en caso de ser esta última, indicaran cuál era el acto concreto de aplicación.

16. Por otro lado, se dio un término de doce horas al delegado federal del Instituto Nacional de Migración en Querétaro a fin de que indicara la situación migratoria de los quejosos y la determinación que hubiera dictado respecto a su estancia en el país.

17. Finalmente, en el citado acuerdo, se tuvo por recibida la designación realizada por el delegado regional del Instituto Federal de la Defensoría Pública de la licenciada ***** como representante especial de la menor de edad *****.

18. **Informe sobre la situación migratoria de los quejosos.** El diez de septiembre de dos mil quince, el delegado federal del Instituto Nacional de Migración

¹¹ Conforme a las constancias realizadas por el actuario adscrito al Juzgado de Distrito.

¹² **Artículo 63.** El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"I. El quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que, de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio.

"No obstante, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, no procede el desistimiento del juicio o de los recursos, o el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que lo acuerde expresamente la Asamblea General, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio."



informó al Juzgado de Distrito la **salida de los quejosos de la estación migratoria**, toda vez que habían acreditado ser de **nacionalidad mexicana**, determinándose así su situación dentro del expediente administrativo migratorio.¹³

19. **Desahogo de la prevención de los quejosos.** El día veintidós de septiembre de dos mil quince, los quejosos desahogaron el requerimiento formulado con motivo del escrito de ampliación de demanda y señalaron que los artículos de la Ley de Migración los impugnaban como autoaplicativos.

20. El **veintitrés de septiembre de dos mil quince**, se requirió a los quejosos para que comparecieran al juzgado a efecto de que manifestaran si ratificaban o no el contenido y las firmas del escrito presentado, toda vez que diferían totalmente con las estampadas en diversas constancias. Además, en ese mismo acuerdo, el Juzgado de Distrito indicó que, a fin de no dejar en estado de indefensión a los quejosos, se reconocía como autorizada de su parte a *********, en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo.¹⁴

21. **Admisión parcial de actos de la ampliación de demanda.** Por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil quince, el Juzgado de Distrito analizó lo relacionado con la ampliación de demanda presentada por los quejosos. Al respecto, determinó improcedente la admisión en cuanto a los actos reclamados relativos a la privación de la libertad y la inminente deportación, dado el desis-

¹³ Debe destacarse que fue hasta el veinticinco de septiembre de dos mil quince que el delegado federal del Instituto Nacional de Migración remitió al Juzgado de Distrito la copia certificada de las resoluciones definitivas en las que se resolvió la situación migratoria de los quejosos.

¹⁴ **Artículo 12.** El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

"En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las partes podrán designar personas solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior."



timiento que los quejosos habían realizado previamente.¹⁵ Por otro lado, admitió los diversos actos atribuidos al Instituto Nacional de Migración, por lo que le requirió a dicha autoridad su informe justificado.

22. **Recurso de revisión (expediente *****) y recurso de queja (*****).** Mediante acuerdo de treinta de septiembre de dos mil quince, se tuvo por interpuesto tanto un recurso de revisión, como un recurso de queja, ambos presentados por la autorizada en términos amplios.

23. El **recurso de revisión** fue presentado **en contra del sobreseimiento decretado fuera de audiencia constitucional de fecha diez de septiembre de dos mil quince**. En su escrito de agravios, señaló, fundamentalmente, que no existió voluntad plena y consciente para el desistimiento y su posterior ratificación, pues éste fue consecuencia de las intimidaciones y abusos del personal del Instituto Nacional de Migración, por lo que debía declararse nulo. Además, que, al realizar la diligencia de ratificación, el actuario no se acompañó de un intérprete, por lo que el desistimiento carecía de validez y daba lugar a la reposición del procedimiento. Finalmente, se señaló que existió una violación procesal dado que en el desistimiento no intervino el representante especial de la joven *****.

24. Por su parte, el **recurso de queja** se interpuso **en contra del acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil quince**.¹⁶ En sus agravios, se señaló, fundamentalmente, que desde la presentación por comparecencia de la demanda de amparo se informó al juzgado que los quejosos no hablan español como lengua materna, son indígenas y analfabetas y que, de acuerdo con los usos y costumbres de algunos pueblos indígenas, algunas mujeres, especialmente las menores de edad nunca han tenido la necesidad de firmar un documento.

25. Ambos recursos fueron resueltos en la misma sesión de **diez de diciembre de dos mil quince**, por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo

¹⁵ Por esta razón, hizo extensivo el sobreseimiento decretado el diez de septiembre de dos mil quince, fuera de audiencia por el desistimiento de los quejosos.

¹⁶ Por medio del cual se requirió a los quejosos para que comparecieran ante el juzgado a ratificar el contenido y las firmas el escrito presentado, por diferir totalmente con las estampadas en diversas constancias.



Circuito, ahora Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito.

26. En cuanto al **recurso de revisión**, el citado tribunal determinó **revocar** el acuerdo recurrido (únicamente en la parte en que se decretó el sobreseimiento) y **ordenar la reposición del procedimiento de amparo**.¹⁷ Lo anterior, al considerar fundados los agravios de los quejosos. Al respecto, consideró que el Juez de Distrito debió dar vista al representante especial de la joven menor de edad, de manera previa a decretar el sobreseimiento. Asimismo, que conforme al artículo 2o. constitucional, en asuntos en los que intervienen personas indígenas, las autoridades jurisdiccionales deben tomar en cuenta su situación de vulnerabilidad derivada de su idioma y etnicidad; circunstancias que no se habían considerado en el caso y que, por tanto, no permitían demostrar que la expresión de la voluntad de desistirse de los quejosos haya sido libre y plena.

27. Por su parte, en cuanto al **recurso de queja** lo declaró **infundado**. Al respecto, consideró que el Juez de Distrito está en posibilidad de ordenar, como rector del procedimiento, la ratificación del escrito aclaratorio de ampliación de demanda. Además, que el Juez estuvo en lo correcto porque las firmas son notoriamente distintas.

28. **Cumplimiento de las ejecutorias del recurso de revisión y del recurso de queja.** El dieciséis de noviembre de dos mil quince, en acatamiento a lo resuelto en el recurso de queja, el Juez de Distrito requirió a los quejosos para que ratificaran su escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil quince, dado que las firmas diferían totalmente de las estampadas anteriormente.

¹⁷ Los efectos de la reposición consistieron en lo siguiente:

a) Al no surtir efecto alguno el desistimiento expresado en el escrito presentado por los quejosos, el Juez de Distrito deberá continuar con el trámite del juicio de amparo.

b) Toda vez que mediante acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil quince, el Juez de Distrito hizo extensivo el sobreseimiento fuera de audiencia por desistimiento decretado el diez de ese mes y año, a los actos reclamados en el escrito de ampliación de demanda, consistentes en la presentación y privación de la libertad de los quejosos, así como la inminente deportación, al haberse dejado insubsistente dicho sobreseimiento, el Juez deberá acordar lo procedente respecto de dichos actos contenidos en la ampliación de demanda.



29. Por otro lado, en acatamiento a la ejecutoria del recurso de revisión, **dejó sin efectos el acuerdo de diez de septiembre de dos mil quince**, únicamente respecto al sobreseimiento de los actos reclamados consistentes en la privación de la libertad en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración y la inminente deportación y, tomando en cuenta que en el escrito de **ampliación de demanda de amparo** éstos se señalaron nuevamente como actos reclamados en contra del Instituto Nacional de Migración, por conducto del delegado local, los tuvo por **admitidos**, por lo que requirió a la autoridad responsable su informe justificado.

30. **Segunda ampliación de demanda de amparo.** El cuatro de febrero de dos mil dieciséis, la apoderada de los quejosos presentó ampliación de demanda de amparo en la que señaló como actos reclamados el oficio número ***** , por medio del cual se comisionó a personal adscrito al Instituto Nacional de Migración para realizar la revisión migratoria y el oficio número ***** , mediante el cual se puso a disposición a los quejosos; ambos atribuidos al Instituto Nacional de Migración, Delegación de Querétaro.

31. Por otro lado, señaló como actos reclamados la dictaminación, aprobación y expedición de la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil once; en particular, los artículos 2, 16, fracción II, 17, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121, los cuales atribuyó a la Cámara de Senadores y de Diputados; mientras que la publicación y promulgación de dicha ley fue reclamada al presidente de la República.

32. En particular, destacan como **conceptos de violación** los siguientes:

- Los actos del Instituto Nacional de Migración están fundados en normas que deben ser declaradas inconstitucionales. Los artículos 97 y 98 vulneran los derechos a la igualdad y no discriminación por razones de origen étnico o racial, pues tienen un mensaje estigmatizante, ya que generan la posibilidad de que las autoridades migratorias interrumpan sin causa justificada el tránsito de las personas y las remitan a un centro de detención, con base en una idea preconcebida sobre quién es una persona mexicana, provocando impactos diferenciados en las personas indígenas.



- La finalidad legítima establecida en la Constitución para la restricción de la libertad de las personas se refiere a la facultad de la autoridad administrativa para regular fronteras, de tal forma que los artículos que permiten la revisión migratoria dentro del territorio nacional no cumplen con esa finalidad.

- La detención y retención en una estación migratoria no se pueden juzgar proporcional, ya que excede el máximo de treinta y seis horas establecido en la Constitución para la privación de la libertad por infracción a las normas administrativas.

- Las quejas no contaron con intérprete ante las autoridades migratorias, a pesar de ser personas indígenas.

- Las quejas fueron detenidas aun cuando mostraron documentación mexicana, esto a pesar de que no existe una obligación de portar documentos de identificación en el interior del territorio nacional.

33. **Admisión parcial de la segunda ampliación de demanda.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil dieciséis, el Juzgado de Distrito admitió la ampliación de demanda formulada por la apoderada legal de los quejosos, respecto de los actos reclamados señalados, con excepción de la dictaminación, aprobación, expedición, promulgación y publicación de la Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil once; en particular de los artículos 16, fracción II, 97, 99 y 100; en virtud de que tales artículos fueron señalados en la primera ampliación de demanda, por lo que señaló que acordaría al respecto una vez que tuviera por recibido el exhorto remitido por auto de seis de enero de dos mil dieciséis.¹⁸

34. **Desechamiento de algunos actos reclamados en la primera ampliación de demanda de amparo.** Por acuerdo de tres de marzo de dos mil dieciséis, el Juzgado de Distrito tuvo por **no presentada la primera ampliación de demanda** de los quejosos (de fecha nueve de septiembre de dos mil quince),

¹⁸ Exhorto que se solicitó con la finalidad de que los quejosos ratificaran el contenido y firmas del escrito.



únicamente en relación con los actos reclamados consistentes en la dictaminación, aprobación, expedición, promulgación y publicación de la Ley de Migración; en particular, **los artículos 3, fracción X, 16, fracción II, 81, 97, 99, 100, 101, 106, 110 y 111**, atribuidos a la Cámara de Senadores y Diputados, ambas del Congreso de la Unión.

35. Lo anterior, dado que los quejosos no ratificaron las firmas del escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil quince, mediante el cual dieron contestación a la prevención que se les efectuó con el propósito de que señalaran si reclamaban estas normas como autoaplicativas o heteroaplicativas.

36. En virtud de lo anterior, en ese mismo acuerdo, el Juzgado de Distrito **admitió la segunda ampliación** de demanda formulada por la apoderada legal de los quejosos, respecto de la Cámara de Senadores y Diputados, ambas del Congreso de la Unión, en relación con la dictaminación, aprobación, expedición, promulgación y publicación de la Ley de Migración; en particular, los artículos 16, fracción II, 97, 99 y 100.¹⁹

37. **Primera audiencia constitucional y primera sentencia de amparo.** El veintiocho de abril de dos mil diecisiete se celebró audiencia constitucional, y el cuatro de julio del mismo año se dictó sentencia en la cual se determinó sobreseer el juicio, respecto de los actos combatidos derivados del procedimiento administrativo migratorio, pues se consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo,²⁰ al haber cesado los efectos, ya que se había ordenado la salida de los quejosos de la estación migratoria, por haber acreditado la nacionalidad mexicana. Al respecto, el Juzgado de Distrito indicó que no soslayaba lo argumentado por los quejosos en relación con los daños y perjuicios patrimoniales y morales; sin embargo, la actualización de la causa de improcedencia impedía analizar el

¹⁹ Cuestión que había quedado pendiente de acordarse en auto de ocho de febrero de dos mil dieciséis, pues al ser artículos que se habían impugnado en la primera ampliación de demanda de amparo, debía resolverse primero sobre su admisión o no.

²⁰ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; ..."



fondo del asunto y, por tanto, examinar si en el caso se debía o no ordenar una reparación del posible daño ocasionado con los actos reclamados.

38. Por otro lado, hizo extensivo el sobreseimiento a la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley de Migración, por no poderse desvincular del estudio de los actos de aplicación.

39. Finalmente, se dio vista al agente del Ministerio Público de la Federación para que se avocara a la investigación de la denuncia de tortura realizada por *****.

40. **Primer recurso de revisión (expediente *****).** El veintiuno de julio de dos mil diecisiete, los quejosos, por conducto de su autorizada en términos amplios, ***** , interpusieron recurso de revisión.²¹

41. En sus agravios señalaron, en síntesis, que el Juez de Distrito desconoció que tienen interés legítimo para impugnar la constitucionalidad de las normas señaladas como actos reclamados, por lo que resultó incorrecto el sobreseimiento decretado.

42. Asimismo, indicaron que la Ley de Migración se impugnó como norma autoaplicativa; es decir, de forma autónoma al acto de aplicación por tener un efecto estigmatizante, el cual consiste en asumir el estereotipo de que las personas mexicanas se pueden reconocer y distinguir de otras sólo por observar sus rasgos físicos, lo que desconoce que México es una Nación pluricultural.

43. Por otro lado, precisaron que no han cesado los efectos del acto reclamado por lo que no fue correcto el sobreseimiento, pues, aunque se trata de un acto materialmente consumado sus efectos trascienden en el tiempo, y que el no emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo y que determine la violación a sus derechos humanos significa que los quejosos no tendrán la posibilidad de acudir a otras instancias a solicitar la reparación integral del daño.

²¹ Debe destacarse que los quejosos solicitaron la reasunción de competencia a esta Suprema Corte (la cual se registró con el número de expediente 190/2017). Al tratarse de una solicitud de parte no legitimada se sometió a consideración de la Ministra y Ministros de la Primera Sala; sin embargo, ninguno de ellos determinó hacer suya la referida solicitud.



44. El veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito **revocó** la sentencia recurrida al advertir una violación procesal consistente en que el acta de la audiencia constitucional carecía de la firma de la titular del Juzgado de Distrito. En ese sentido, ordenó la reposición del procedimiento para el efecto de que se dejara sin efectos la sentencia reclamada; se celebrara una nueva audiencia constitucional y se dictara la sentencia que conforme a derecho procediera.

45. Por acuerdo de diez de abril de dos mil dieciocho, el Juzgado de Distrito tuvo por recibida la ejecutoria del recurso de revisión y fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

46. **Segunda audiencia constitucional y segunda sentencia de amparo (dentro de los autos del citado expediente *****)**. El veinte de abril de dos mil dieciocho se celebró la audiencia constitucional y el diecinueve de julio del mismo año el Juzgado de Distrito dictó sentencia en la que determinó **sobreseer** el juicio de amparo respecto de los actos reclamados (sentencia de la que deriva el recurso de revisión ***** que ahora se analiza).

47. Las principales consideraciones que sustentaron la determinación del Juzgado de Distrito son las siguientes:

- Es inexistente el acto reclamado al Instituto Nacional de Migración consistente en la retención de documentos oficiales utilizados por los quejosos para acreditar su nacionalidad mexicana, dado que no se comprobó que se hubiera solicitado su devolución. Por lo tanto, debe sobreseerse dicho acto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo.²²

- Desde que se dio por terminado el procedimiento administrativo y se ordenó la salida de los quejosos de la estación migratoria, al haber acreditado la nacionalidad mexicana, conforme a lo dispuesto por el artículo 3, fracción XVII, de la

²² "Artículo 74. La sentencia debe contener:

"...

"IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;

"..."



Ley de Migración,²³ cesaron los efectos de los actos reclamados consistentes en: la ilegal detención, revisión, presentación y privación de la libertad; la sujeción a procedimiento administrativo; la violación al debido proceso; la falta de protección a los derechos de una menor de edad, y la inminente e ilegal deportación, de modo que las cosas volvieron al estado que tenían antes de las violaciones alegadas.

- Se actualiza, en consecuencia, la causa de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo,²⁴ por lo que, con apoyo en el artículo 63, fracción V, de la citada ley determinó sobreseer el juicio de amparo respecto a dichos actos. Por lo tanto, no resulta posible analizar el fondo del asunto; es decir, si en el caso se debía o no ordenar una reparación del posible daño ocasionado con los actos reclamados.

- En relación con el acto reclamado consistente en los artículos 3, fracción X, 16, fracción II, 81, 97, 99, 100, 101, 106, 110 y 111 de la Ley de Migración, publicada el veinticinco de mayo de dos mil once, con motivo de su entrada en vigor (impugnados como normas autoaplicativas aduciendo interés legítimo), se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, en relación con los artículos 5 y 107, fracción I, todos de la Ley de Amparo,²⁵ y

²³ **Artículo 3.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

"...

XVII. Mexicano: a la persona que posea las calidades determinadas en el artículo 30 de la Constitución; ..."

²⁴ **Artículo 61.** El juicio de amparo es 'improcedente':

"...

XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; ..."

²⁵ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia; ..."

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. ..."



el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁶ interpretados en sentido contrario, pues en el caso las normas impugnadas no le generan a los quejosos una afectación jurídicamente relevante.

- Los artículos impugnados de la Ley de Migración no son normas estigmatizadoras, pues de ninguna manera proyectan un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos, ya que no incluyen criterios velados por el artículo 1o. constitucional, pues la ley regula el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y estancia de migrantes, bajo un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos, con especial atención de los grupos vulnerables, como son los menores de edad, las mujeres, los indígenas, los adolescentes y las personas mayores.

- Es procedente, entonces, sobreseer el juicio de amparo respecto de los actos atribuidos a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como al secretario de Gobernación, en representación del presidente de la República.

- Debe darse vista al agente del Ministerio Público adscrito al juzgado a fin de que, en el ámbito de su competencia, realice una investigación de los hechos denunciados por *****, quien afirma que cuando estuvo a disposición del Instituto Nacional de Migración Delegación Federal Querétaro, fue víctima de violaciones a su derecho a la integridad personal.

48. **Recurso de revisión (expediente *****).** Inconformes con la sentencia de amparo, el diez de agosto de dos mil dieciocho, los quejosos, por

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso. ..."

²⁶ **"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:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."



conducto de su autorizada, ***** , interpusieron recurso de revisión en el que expresaron los siguientes agravios:

- El juicio de amparo es procedente, pues los quejosos reclaman la Ley de Migración en su carácter de norma autoaplicativa, por su efecto estigmatizante. Por lo tanto, tienen interés legítimo para impugnarla.

- El artículo **97 de la Ley de Migración es inconstitucional por facultar a la autoridad a realizar revisiones migratorias dentro del territorio nacional** –fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas– para comprobar la situación migratoria de personas extranjeras, lo que da lugar a que se utilicen **criterios arbitrarios para distinguir entre mexicanos y extranjeros**. En ese sentido, se vulnera el **derecho a la igualdad y no discriminación**, así como el **derecho al libre tránsito**.

- La Ley de Migración es una norma estigmatizante que, por su sola existencia, genera una afectación autoaplicativa, por lo que se debe revocar el sobreseimiento y estudiar el fondo del asunto.

- El interés jurídico se acredita en el caso, pues los quejosos son receptores directos del mensaje valorativo de la norma, aunque no de la parte dispositiva.

- La afectación jurídicamente relevante que resienten los quejosos se acredita si se toma en cuenta su contexto: son personas de la etnia tzeltal de Chiapas; no hablan suficiente español; son jornaleros agrícolas cuya principal fuente de trabajo se encuentra en los Estados del Norte del país; tienen una apariencia física que coincide con la de un extranjero de acuerdo con el imaginario de las autoridades responsables. En suma, coinciden con los criterios que las autoridades migratorias se ven obligadas a utilizar para distinguir entre mexicanos y extranjeros al momento de realizar sus revisiones.

- La concesión del amparo se constituiría en un beneficio jurídico en favor de los quejosos pues **la declaración de inconstitucionalidad del artículo 97 de la Ley de Migración constituiría una medida de reparación, como garantía de no repetición**.



- Los actos no cesaron, sino que se consumaron en perjuicio del quejoso, por lo que es procedente el juicio de amparo, pues debe decidirse sobre su constitucionalidad.

- Los efectos de los actos reclamados en relación con las normas impugnadas siguen vigentes por el simple hecho de que su efecto estigmatizante se prolonga en el tiempo.

- La ausencia de una sentencia que se pronuncie sobre el fondo y que determine la violación a sus derechos humanos significa que los quejosos no tendrán la posibilidad de acudir a otras instancias a solicitar la reparación integral del daño.

- La sentencia reclamada contraviene los principios de exhaustividad y congruencia, previstos en el artículo 74 de la Ley de Amparo, que deben regir en las sentencias de amparo. Existió un error en la fijación clara y precisa de los artículos reclamados de la Ley de Migración, pues la sentencia señala artículos que no fueron reclamados y omitió señalar otros que sí impugnaron.

49. En sesión de **veinte de marzo de dos mil diecinueve**, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito resolvió:

"PRIMERO.—Modificar la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—Sobreseer el juicio respecto del acto que se tuvo por inexistente; y, confirmar lo relativo a la vista decretada al agente del Ministerio Público de la Federación, respecto de la manifestación de tortura de uno de los quejosos.

"TERCERO.—Aclarar la sentencia recurrida por cuanto hace a la fijación de los preceptos legales de la **Ley de Migración** reclamados, para tener como tales a los **artículos 2, 17, 16, fracción II, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121**.

"CUARTO.—**Levantar los sobreseimientos decretados** en los que se estimó que **cesaron los efectos respecto de los actos constitutivos del procedimiento administrativo migratorio, así como respecto de los artículos 2, 17, 16, fracción II, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración**, toda vez



que el juicio de amparo sí es procedente en contra de tales actos y preceptos legales que se reclaman.

"QUINTO.—Estimó **carecer de competencia legal** para conocer del fondo del asunto relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 2, 17, 16, fracción II, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración, pues ella se surte a favor de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"SEXTO.—**Dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** para conocer sobre la constitucionalidad referida y, previa formación del cuaderno de antecedentes correspondiente, remitir los autos del amparo en revisión 365/2018 y los del juicio de amparo 2189/2015, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación."

50. Lo anterior a partir de las siguientes consideraciones:

- En el caso procede la suplencia de la queja dado que los quejosos se encuentran en condiciones de pobreza y marginación, por lo que están en clara desventaja social para su defensa en el juicio.
- Se debe tomar en consideración la especial situación de vulnerabilidad de las personas quejasas, por lo que se debe adoptar una perspectiva de no discriminación y atención diligente, pues se trata de indígenas mexicanos, en situación de desplazamiento forzado interno, dos de ellas son mujeres e inclusive una era menor de edad cuando ocurrieron los hechos. Además, su condición económica es precaria y viven en un entorno de conflicto social armado.
- Fue correcta la determinación de la Jueza de Distrito de sobreseer en el juicio de amparo respecto del acto reclamado que tuvo por inexistente, consistente en la retención de documentos oficiales para acreditar la nacionalidad mexicana.
- Fue acertado que la Jueza ordenara dar vista al Ministerio Público con la denuncia de tortura realizada por uno de los quejosos.



- Son fundados los agravios que controvierten el sobreseimiento decretado por considerar que cesaron los efectos de los actos reclamados.

- De una interpretación conforme del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo –que prevé la causa de improcedencia del juicio constitucional cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado–, atendiendo al principio *pro persona* reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que tal motivo de improcedencia no se actualiza cuando, como en el caso, los quejosos son personas que se encuentran en una situación vulnerable de desplazamiento forzoso interno.

- Si bien, en el procedimiento administrativo migratorio seguido a cada uno de los quejosos, se ordenó su salida de la estación migratoria y se tuvo por acreditada su nacionalidad mexicana; esto no se traduce en que hayan cesado los efectos de los actos reclamados constitutivos de ese procedimiento, pues debe atenderse a la actual finalidad del juicio de amparo, en específico, la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos, elevada a rango constitucional, en relación con los principios de universalidad, interdependencia y progresividad, previstos en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.

- Existe el deber del Estado de contar con mecanismos adecuados y efectivos para garantizar el acceso a una reparación integral en derecho interno; por tanto, será necesario analizar e identificar los daños que las víctimas hayan sufrido, que pueden ser materiales o inmateriales y tratarse de la esfera moral, psicológica, física, al proyecto de vida personal, y colectiva o social.

- El juicio de amparo es una herramienta de protección ante hechos violatorios de derechos humanos y como tal, debe atender a los principios que los rigen, además de procurar su reparación integral, atendiendo a las medidas que en el caso sean procedentes, como lo es la garantía de no repetición.

- Si se estimara que en el caso cesaron los efectos de los actos reclamados derivados del procedimiento administrativo de migración, se dejaría a los quejosos en esa misma situación de vulnerabilidad que fue precisamente la que ocasionó que fueran víctimas de violación a sus derechos humanos. Es decir, ante la determinación de ordenar la salida de los quejosos de la estación migratoria y su reconocimiento como nacionales, de nueva cuenta volvieron a la situación



de vulnerabilidad ante la posible necesidad de desplazarse forzosamente al interior del país para trabajar en los Estados del norte, con el riesgo de que nuevamente sean detenidos por autoridades migratorias por las mismas razones por las que ya fueron privados de su libertad.

- Además, se les privaría de declarar la inconstitucionalidad o inconveniencia de los actos reclamados y de la posibilidad de lograr la reparación del daño; en particular, la medida de no repetición.

- Por lo tanto, es procedente levantar el sobreseimiento decretado respecto de los actos reclamados derivados del procedimiento administrativo de migración. Sin embargo, no es viable realizar el estudio de fondo, toda vez que las cuestiones de constitucionalidad que plantearon los quejosos las hacen derivar, primordialmente, de la aplicación de diversos preceptos de la Ley de Migración, la cual reclamaron en su carácter de autoaplicativa.

- Son fundados los agravios que controvierten la fijación de los artículos de la Ley de Migración reclamados, porque efectivamente en la sentencia recurrida se precisaron de manera inexacta.

- Son fundados los agravios en los que se impugna el sobreseimiento decretado respecto de la Ley de Migración, toda vez que debe entenderse que el reclamo de los quejosos consiste en que esa ley resulta estigmatizante y, por ello, cuentan con interés legítimo para reclamarla como norma autoaplicativa.

- El mensaje estigmatizante proviene del hecho de que la norma faculta a las autoridades a llevar a cabo la revisión fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, a efecto de comprobar la situación migratoria de extranjeros en el país; utilizando para ello criterios que resultan discriminatorios.

- Por lo tanto, debe levantarse el sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito respecto de las normas reclamadas de la Ley de Migración.

- Finalmente, el asunto debe remitirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, de considerarlo procedente, efectúe el análisis de la constitucionalidad de los preceptos legales reclamados, por surtirse su competencia originaria.



51. **Trámite en la Suprema Corte.** Mediante acuerdo de veintinueve de abril de dos mil diecinueve, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió competencia para conocer del recurso de revisión bajo el número de expediente **275/2019**; turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y lo radicó en la Primera Sala.

52. Formulado el proyecto, el asunto fue listado para las sesiones de catorce de agosto, cuatro de septiembre, dos de octubre, y veintiuno de noviembre, todas de dos mil diecinueve, quedándose en lista en cada una de ellas. Finalmente, en sesión celebrada por esta Primera Sala el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos, se desechó el proyecto de resolución presentado por el Ministro ponente, motivo por el cual se ordenó su retorno.

53. **Primer retorno.** Por acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Primera Sala ordenó retornar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.

54. **Segundo retorno.** En cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno en sesión privada de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, dado que el Ministro Luis María Aguilar Morales fue adscrito a la Segunda Sala, el seis de enero de dos mil veinte se retornó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto correspondiente.

55. **Vista con causa de improcedencia.** El asunto se listó para ser discutido en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, en la que se advirtió la posible actualización de una causa de improcedencia que no fue alegada por las partes, ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, en relación con la impugnación de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración.

56. En consecuencia, el asunto quedó en lista y, con fundamento en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo,²⁷ mediante acuerdo de veinticuatro

²⁷ **Artículo 64.** ...

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."



de marzo de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala solicitó auxilio al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito para que diera la vista a la parte quejosa de la citada causa de improcedencia.²⁸

57. Mediante escrito presentado el cinco de abril de dos mil veintidós, ***** , autorizada en términos amplios de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Amparo, desahogó la vista que le fue conferida a la parte quejosa.

58. **Publicación del proyecto.** El proyecto de sentencia relativo a este asunto se publicó en términos de los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo, así como del Acuerdo General Plenario Número 7/2016.

I. COMPETENCIA

59. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso d) y 83 de la Ley de Amparo, y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como lo previsto en el Acuerdo General Plenario Número 5/2013, punto tercero en relación con el segundo, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, ya que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia dictada en amparo indirecto, en el que subsiste el planteamiento de constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Migración.

60. Se considera pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias a las que, de forma ordinaria, conoce esta Primera Sala, lo cierto es que se surte la competencia toda vez que el primer párrafo del artículo 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los amparos en revisión de la competencia originaria

²⁸ El treinta de marzo de dos mil veintidós, se notificó a la autorizada de la recurrente por comparecencia.



del Pleno que sean de la materia administrativa se turnarán a los Ministros y Ministras de ambas Salas.

II. OPORTUNIDAD, LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

61. En el caso es innecesario analizar si el recurso fue interpuesto por parte legítima y presentado oportunamente toda vez que el Tribunal Colegiado ya analizó tales presupuestos procesales y los consideró satisfechos.

62. De igual forma, se advierte que el levantamiento del sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto de los actos y normas impugnadas constituye una determinación firme que no puede ser desconocida por esta Primera Sala.

63. Sin perjuicio de lo anterior, se considera relevante realizar algunas precisiones en relación con el interés reconocido a las personas quejosas para impugnar las normas reclamadas.

64. Del análisis de las constancias del caso se advierte que las quejosas impugnaron la constitucionalidad de los artículos 2, 16, fracción II, 17, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración.

65. Al respecto, esta Primera Sala observa que estos artículos fueron impugnados de manera dual, por un lado, en su carácter de autoaplicativas, por su mensaje estigmatizante, y por el otro, en su carácter de normas heteroaplicativas derivado de su acto de aplicación.²⁹

²⁹ La impugnación de las normas como **autoaplicativas** se desprende de: **(i)** el escrito de desahogo de prevención de veintidós de septiembre de dos mil quince presentado ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro; **(ii)** la segunda ampliación de la demanda de amparo, de cuatro de febrero de dos mil dieciséis. Por otro lado, se advierte que la impugnación de las normas en su carácter de **heteroaplicativas** se desprende de la segunda ampliación de la demanda de amparo, de cuatro de febrero de dos mil dieciséis, en donde se dice: "cómo se va a demostrar en el siguiente concepto de violación, los actos reclamados al INAMI en este ocurso, están **fundamentados** en normas que deben ser consideradas **inconstitucionales**" (página 4). Posteriormente, tras aludir a la estigmatización, se sostuvo que las normas fueron aplicadas y que las mismas resultaban inválidas: "2. Acto de aplicación, no es necesario pero en este



66. En relación con lo anterior, el Juez de Distrito determinó el sobreseimiento en el juicio de amparo porque consideró que ya habían cesado los efectos de los actos reclamados, ya que se había ordenado la salida de las personas quejas de la estación migratoria, por haber acreditado su nacionalidad mexicana; sobreseyendo a su vez la impugnación de las normas.

67. Al conocer del recurso de revisión, el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento respecto de la totalidad de dichos artículos. Indicó que las personas quejas contaban con interés legítimo para reclamar las normas como autoaplicativas, derivado del mensaje estigmatizante alegado, el cual proviene del hecho de que la norma faculta a las autoridades a llevar a cabo la revisión fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, a efecto de comprobar la situación migratoria de personas extranjeras en el país, utilizando criterios discriminatorios.

68. Asimismo, señaló que, si se consideraba que en el caso cesaron los efectos de los actos reclamados, derivados del procedimiento administrativo de migración, se dejaría a las personas quejas en esa misma situación de vulnerabilidad, que fue precisamente la que ocasionó que fueran víctimas de violación a sus derechos humanos.

69. Es decir, precisó que ante la determinación de ordenar la salida de las quejas de la estación migratoria y su reconocimiento como nacionales, de nueva cuenta volvieron a la situación de vulnerabilidad ante la posible necesidad de desplegarse forzosamente al interior del país para trabajar en los Estados del norte, con el riesgo de que nuevamente sean detenidas por autoridades migratorias por las mismas razones por las que fueron privadas de su libertad.

caso sí existe y se está en tiempo para interponer la demanda de amparo en contra de ese primer acto de aplicación. ... No obstante, es claro que si en el caso en concreto, existe un acto de aplicación específico, **la procedencia del amparo es doble porque ya no sólo se reclama el mensaje de la norma sino la aplicación directa de la norma**, ya no sólo se tiene un interés legítimo sino **se tiene además un interés jurídico y la norma también se reclama como heteroaplicativa** ... Ahora bien, dada la naturaleza del caso concreto, la norma se puede impugnar como autoaplicativa que causa agravio de forma continuada (mensaje discriminatorio de la norma) o como heteroaplicativa cuyo primer acto de aplicación son los oficios de comisión y puesta a disposición que aquí se impugnan como actos reclamados." (página 11).



70. Atendiendo a la forma en la que fueron cuestionadas las normas por parte de las personas quejasas, así como a la argumentación dada por el propio Tribunal Colegiado para levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, esta Primera Sala advierte que independientemente del posible interés legítimo, lo cierto es que los artículos 97, 98, 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración **fueron aplicados** por las autoridades demandadas en sus diversos actos impugnados, generándoles perjuicio a las personas quejasas, por lo que debe reconocerse su **interés jurídico** para impugnarlos.³⁰

71. Por otro lado, como se indicó anteriormente, las quejasas también impugnaron los artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración por considerarlos violatorios de los derechos a la libertad personal y debido proceso, respecto a los cuales el Tribunal Colegiado no hizo un análisis pormenorizado al momento de levantar el sobreseimiento, sino que consideró que, en términos generales, se impugnaron normas autoaplicativas derivado del mensaje estigmatizante que contienen.³¹

³⁰ El acto de aplicación de dichas normas se desprende de los oficios: ***** y ***** , el primero en el que se comisionó a personal adscrito al Instituto Nacional de Migración para realizar revisiones migratorias en una determinada zona y, el segundo, por el que se presentó a los detenidos en la estación migratoria (cuestionados en la segunda ampliación de demanda).

³¹ **Artículo 20.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: ...

"VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos; ..."

"Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

"La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

"En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

"La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes."

"Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición."

"Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley."



72. Sin embargo, esta Primera Sala observa que las personas quejas también **cuentan con interés jurídico** para impugnar estas normas (los artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración), toda vez que del análisis de constancias se advierte que las disposiciones referidas **les fueron aplicadas en su perjuicio**, a pesar de que la norma esté dirigida a personas extranjeras y no a personas mexicanas como las quejas.

73. En efecto, se advierte que las quejas fueron sujetas a una revisión dentro del territorio nacional que derivó en un procedimiento administrativo, con la consecuente presentación y alojamiento (detención migratoria), como si se tratara de personas migrantes, por lo que cuentan con interés jurídico para impugnar los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración.

74. De esta manera, se considera que una posible concesión del amparo garantizaría a las personas quejas que en casos futuros no vuelvan a ser sujetas de aplicación de las disposiciones impugnadas de la Ley de Migración, lo cual se torna particularmente relevante tomando en consideración que, tal como se destacó en los antecedentes del presente asunto, las quejas son jornaleras agrícolas que se desplazan recurrentemente en el territorio nacional para trabajar en distintos Estados en la cosecha de frutas y verduras.

75. Finalmente, en términos de lo dispuesto en el punto noveno, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de mayo de dos mil trece, en relación con el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, esta Primera Sala advierte de oficio la actualización de una causa de improcedencia distinta a las analizadas por el Tribunal Colegiado.

76. En el caso, el Tribunal Colegiado tuvo como impugnados los artículos 2, 16, fracción II, 17, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración; sin embargo, de la lectura integral de los conceptos de violación y de los agravios es posible advertir que en realidad la parte quejosa **lo que cuestiona es la facultad otorgada a las autoridades migratorias para llevar a cabo tareas de revisión migratoria en el interior del territorio nacional, con base en criterios arbitrarios y discriminatorios, así como presentar, y alojar personas (detención migratoria), con la consecuente violación del derecho a la libertad personal y al debido proceso.**



77. Por consiguiente, esta Primera Sala precisa que las normas generales cuya constitucionalidad se cuestiona son los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98 99, 100 y 121 de la Ley de Migración, por lo que el análisis de constitucionalidad que se realizará en párrafos subsecuentes se circunscribirá únicamente a estos artículos, por ser los que fueron efectivamente impugnados.

78. En consecuencia, **se sobresee** el presente juicio de amparo respecto de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración, toda vez que la parte quejosa no sostuvo argumentos tendentes a justificar su inconstitucionalidad. Esto con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII, de la Ley de Amparo.³²

79. Sin que lo anterior haya sido desvirtuado por la autorizada en términos amplios de las quejas, toda vez que si bien desahogó la vista que se dio con la posible causa de improcedencia, lo cierto es que en sus argumentos únicamente sostuvo que dichos artículos se impugnaron en tanto sistema normativo, pero que comparte su sobreseimiento siempre que se declare inconstitucional la figura de revisión migratoria prevista en los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración.

80. En ese sentido, no se desvirtúa la causa de improcedencia, sino que, por el contrario, permite corroborar que lo efectivamente cuestionado a través de los agravios es la facultad de las autoridades migratorias para llevar a cabo revisiones dentro del territorio nacional, lo cual se encuentra regulado en los artículos 96 y 97 de la Ley de Migración y la consecuente presentación y alojamiento derivado de dicha revisión.

81. Por lo tanto, como se indicó anteriormente, debe sobreseerse respecto de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración.

³² **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley."

Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará: ...

"VIII. Los conceptos de violación."



III. PRECISIÓN DE LA MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD

82. Esta Primera Sala considera necesario precisar la materia de estudio, por ser parte del ejercicio de su competencia originaria.

83. En el caso, el Tribunal Colegiado tuvo como impugnados los artículos 2, 16, fracción II, 17, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración; sin embargo, como se señaló en el apartado anterior, de la lectura integral de los conceptos de violación y de los agravios es posible advertir que en realidad la parte quejosa **lo que cuestiona es la facultad otorgada a las autoridades migratorias para llevar a cabo tareas de revisión migratoria en el interior del territorio nacional, con base en criterios arbitrarios y discriminatorios, así como presentar, y alojar personas (detención migratoria), con la consecuencia violación del derecho a la libertad personal y al debido proceso.**

84. Por consiguiente, esta Primera Sala precisa que las normas generales cuya constitucionalidad se cuestiona son los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98 99, 100 y 121 de la Ley de Migración, por lo que el análisis de constitucionalidad que se realizará en párrafos subsecuentes se circunscribirá únicamente a estos artículos, por ser los que fueron efectivamente impugnados.

85. Ahora bien, debe destacarse que la Ley de Migración sufrió diversas reformas, esto mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el once de noviembre de dos mil veinte,³³ el siete de enero de dos mil veintiuno,³⁴ el cuatro de mayo de dos mil veintiuno³⁵ y el veinte de mayo del mismo año.³⁶

³³ Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante. Diario Oficial de la Federación. 11 de noviembre de 2020.

³⁴ Decreto por el que se reforman los artículos 43, 64 y 144 de la Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación. 7 de enero de 2021.

³⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 2 y 28 de la Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación. 4 de mayo de 2021.

³⁶ Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales. 20 de mayo de 2021.



86. Con la finalidad de facilitar el estudio del asunto, se presenta la siguiente tabla en la que se identifican las disposiciones reclamadas vigentes al momento de la presentación de la demanda de amparo indirecto y su ampliación y cuáles sufrieron modificaciones:

Ley de Migración vigente al momento de la presentación de la demanda y su ampliación	Ley de Migración vigente
<p>Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: [...] II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias. [...]</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>Artículo 17. Sólo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la identidad o situación migratoria de los migrantes cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán inmediatamente hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: [...] VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos; [...]</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.</p>	<p>Sin modificación</p>



La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará.

Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.

La presentación de la persona extranjera a cuyo cuidado se encuentren niñas, niños o adolescentes presentes durante la revisión migratoria, se pospondrá hasta el momento en que se apersona la Procuraduría de Protección y se levante el correspondiente oficio de canalización del caso de las niñas, niños o adolescentes de que se trate a la Procuraduría.



Si de la revisión migratoria se determina la presentación de una persona extranjera y ésta manifiesta la existencia de niñas, niños o adolescentes a su cargo, quienes, derivado de la presentación de la persona ante el Instituto, pudieran quedar en desamparo, las autoridades migratorias deberán tomar toda la información conducente y notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección para que proceda de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.

Sin modificación



Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley.

Sin modificación

87. Del recuadro anterior se advierte que los artículos 98 y 99 fueron reformados a efecto de establecer la prohibición de detención de personas menores de edad por motivos migratorios y la prevalencia del principio de unidad familiar, cuando personas adultas tengan a su cuidado niños, niñas o adolescentes. Asimismo, las normas reformadas prevén que, en caso de detectar a personas menores de edad en el procedimiento de revisión migratoria, la autoridad deberá hacer la canalización al Sistema para el Desarrollo Integral de las Familias correspondiente.

88. En virtud de que los párrafos adicionados de los artículos 98 y 99 de la Ley de Migración no fueron impugnados por las personas quejasas, ni les fueron aplicados, el análisis constitucional del presente amparo en revisión se circunscribirá a las disposiciones vigentes al momento en que se presentó la demanda de amparo y su ampliación.

89. Asimismo, esta Primera Sala advierte que las modificaciones a los artículos referidos no resultan relevantes para el caso concreto, pues dado que las normas se analizan a partir del interés jurídico de las quejasas (es decir, de su acto de aplicación), es claro entonces que el estudio de regularidad constitucional debe realizarse conforme a las normas vigentes al momento de los hechos.

IV. ESTUDIO DE FONDO

90. Precisada la materia de impugnación se procede al análisis de constitucionalidad de los artículos señalados.

91. Por cuestiones metodológicas, esta Primera Sala dividirá su estudio en **cinco apartados:**

A. Se analiza de manera sucinta el contexto migratorio en México, incluido el ámbito constitucional del que deriva esta regulación legal y la política migratoria;



B. Se estudia el planteamiento de las personas quejosas acerca de la inconstitucionalidad e inconveniencia de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, que regulan el procedimiento de revisión al transitar dentro del territorio mexicano;

C. Se revisan los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración, que prevén que las personas migrantes deben mostrar la documentación que acredita su situación migratoria y que las autoridades podrán retenerla cuando existan elementos para suponer que es apócrifa;

D. Se verifica la regularidad constitucional de los artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121, primer párrafo, de la Ley de Migración, que facultan a la privación temporal de la libertad de los migrantes; y,

E. Se precisan algunos lineamientos sobre los efectos de la presente resolución.

A) Contexto de migración en México

92. En principio, debe señalarse que la migración se presenta por múltiples razones; es decir, no siempre se da de manera voluntaria sino también forzada, y puede ser hacia otros países (internacional) o a lo largo del territorio del que son nacionales (interna).

93. De conformidad con la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante "OIM"), en dos mil diecinueve el número estimado de personas migrantes internacionales ascendió a 272 millones en todo el mundo (equivalente al 3.5 % de la población); siendo que el 52 % eran varones y 48 % mujeres.³⁷

94. México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. De acuerdo con la OIM, en dos mil diecinueve México fue el segundo

³⁷ Organización Internacional para las Migraciones. Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. Disponible en línea:

https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf ≥ pág. 3.



país en el mundo con el índice más alto de personas migrantes residentes en el extranjero (11,8 millones), sólo detrás de la India (17,5 millones).³⁸

95. En el referido informe se indica que México también es un importante país de tránsito de las personas migrantes que viajan hacia el norte, hasta la frontera de los Estados Unidos de América.³⁹

96. Asimismo, dicho informe refiere que, con la mejora de las condiciones económicas y el aumento de los niveles de instrucción en el país, y ante el control más estricto de la inmigración en los Estados Unidos de América, México está pasando a ser cada vez más un país de destino de personas migrantes internacionales, algunas de las cuales se quedan al no poder ingresar en los Estados Unidos de América, como lo tenían previsto.⁴⁰

97. Esta dinámica social ha derivado en que México regule la migración internacional, la mayoría de las veces para controlar sus fronteras (**políticas migratorias**).

98. La OIM ha definido las políticas migratorias como "*las leyes y políticas relativas al movimiento de las personas*". En estas políticas incluye:

"[L]os viajes y los movimientos temporales, la inmigración, la emigración, la nacionalidad, los mercados laborales, el desarrollo económico y social, la industria, el comercio, la cohesión social, los servicios sociales, la salud, la educación, la aplicación de la ley, las políticas exteriores y mercantiles y las políticas humanitarias."⁴¹

³⁸ *Loc. Cit.*

³⁹ Ídem., p. 110.

⁴⁰ *Loc. Cit.*

⁴¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Marco de Gobernanza sobre la Migración (2015), documento C/106/40; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional (2013), pág. 9.



99. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana") ha entendido por política migratoria, aquella constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices o actos administrativos) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio.⁴²

100. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido de manera reiterada que es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, **siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos.**⁴³

101. En el caso mexicano, el artículo 2o. de la Ley de Migración define la política migratoria del Estado como:

"[E]l conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes ..."

102. En ese sentido, es claro que la ley que ahora se analiza, se inserta en este concepto de política migratoria.

⁴² Cfr. CoIDH. **Caso Vélez Loor Vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, nota al pie 82, y **Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.** OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 163.

⁴³ Cfr. CoIDH. **Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 350; **Caso Vélez Loor Vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 97, y **Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03** de 17 de septiembre de 2003, párrafo 168.



103. Ahora bien, esta Primera Sala considera importante destacar que la Ley de Migración tiene su **fundamento constitucional** en los artículos 11 y 73, fracción XVI.⁴⁴

104. El artículo 11 constitucional reconoce el derecho a la libertad de tránsito y residencia, el cual implica que toda persona puede entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudarse de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización. Así, conforme a lo dispuesto por la propia Constitución Política del País, esta libertad únicamente podrá limitarse por las resoluciones que emita la autoridad judicial en materia penal o civil, o por la autoridad administrativa de acuerdo con lo previsto en las leyes en materia de emigración, inmigración y salubridad en general, así como sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país.

105. Por su parte, el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política del País faculta al Congreso de la Unión para regular las materias de nacionalidad, condición jurídica de las personas extranjeras, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general.

106. Es importante tener presente que la facultad conferida al Congreso de la Unión para legislar en materia de migración necesariamente debe ejercerse con pleno respeto a los derechos humanos, tal como lo establece el artículo 1o. de la Constitución Política.

⁴⁴ **Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones."

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

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



107. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que el Estado, con respecto a las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, está obligado al respeto y garantía de derechos reconocidos, como los derechos a la libertad y seguridad personal, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al principio de igualdad y no discriminación, el derecho al acceso y a la procuración de justicia, entre otros.⁴⁵

108. La Corte Interamericana, por su parte, ha apuntado que existen prejuicios culturales acerca de las personas migrantes que permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que dificultan la integración de las personas migrantes a la sociedad y llevan a la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra. Por ello, ha reconocido la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.⁴⁶

109. Expuesto lo anterior, toda vez que el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito y por las razones precisadas en el apartado de procedencia, esta Primera Sala examinará los argumentos que se relacionan con la inconstitucionalidad de las normas generales materia de impugnación.

B) Artículos 97 y 98 de la Ley de Migración que prevén el procedimiento de revisión migratoria

110. Las personas quejasas impugnan la constitucionalidad de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, pues consideran que al facultar a la autoridad migratoria a realizar revisiones dentro del territorio nacional –fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas– a fin de comprobar la situación

⁴⁵ *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Comisión Interamericana, Organización de los Estados Americanos, 30 de diciembre de 2013. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 48/13, p. 144 y 145.

⁴⁶ CoIDH IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafos 114 y 117.



migratoria de personas extranjeras, se permite la utilización de **criterios arbitrarios (que resultan discriminatorios)** para distinguir entre personas mexicanas y extranjeras. Asimismo, señalan que los citados artículos **restringen injustificadamente el derecho a la libre circulación y tránsito.**

111. Así, para las personas quejasos los artículos referidos reproducen un imaginario cultural y social mediante el cual constantemente **se discrimina** de manera genérica a toda persona cuya lengua materna sea distinta del español, o cuyas características físicas no correspondan a las que las autoridades consideran de una persona mexicana. Refieren que el procedimiento de revisión migratoria faculta a las autoridades migratorias a realizar detenciones arbitrarias a partir de prejuicios discriminatorios ya que **la ley no contempla parámetros objetivos que les permita distinguir entre personas mexicanas y extranjeras.**

112. Esta Primera Sala considera que son **fundados** dichos argumentos. A fin de explicar la conclusión alcanzada, conviene tener presente el texto de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración que prevén el procedimiento de revisión migratoria.⁴⁷ Dichos artículos establecen:

"Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.

"La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará."

"Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

⁴⁷ Vigente al momento en que sucedieron los hechos.



"En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.

"La presentación de la persona extranjera a cuyo cuidado se encuentren niñas, niños o adolescentes presentes durante la revisión migratoria, se pospondrá hasta el momento en que se apersona la Procuraduría de Protección y se levante el correspondiente oficio de canalización del caso de las niñas, niños o adolescentes de que se trate a la Procuraduría.

"Si de la revisión migratoria se determina la presentación de una persona extranjera y ésta manifiesta la existencia de niñas, niños o adolescentes a su cargo, quienes derivado de la presentación de la persona ante el Instituto, pudieran quedar en desamparo, las autoridades migratorias deberán tomar toda la información conducente y notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección para que proceda de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes."

113. Así, por cuestiones metodológicas, esta Primera Sala analizará, en primer lugar, el parámetro de regularidad constitucional en torno a los derechos a la libre circulación y tránsito, e igualdad y no discriminación. Posteriormente, se procederá al estudio de las normas impugnadas a la luz del parámetro de regularidad descrito.

i. Derecho a la libre circulación y tránsito

114. Para esta Primera Sala la libertad de circulación o de tránsito es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona.⁴⁸ Este derecho

⁴⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C. No. 111, párr. 151, y Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs.*



cuenta con al menos cuatro dimensiones: **(i)** la libertad de circulación en el territorio nacional; **(ii)** la libertad de escoger residencia; **(iii)** la libertad de salir de cualquier país, incluso el propio; y, **(iv)** el derecho a entrar en su propio país.

115. Este derecho se encuentra consagrado en los artículos 11 constitucional, 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales regulan el referido derecho de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

"Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 12.

"1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C. No. 213, párr. 197.



"2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

"3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

"4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia.

"1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

"2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

"3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

"4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede, asimismo, ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público

"5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.



"6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

"7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

"8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

"9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros."

116. Como se advierte de la lectura del artículo 11 de la Constitución Política del País, toda persona cuenta con la libertad de tránsito para poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos. Sin embargo, este derecho está subordinado a las facultades de las autoridades judiciales, en los casos de responsabilidad criminal o civil, así como de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración y salubridad general de la República o sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país.

117. Por su parte, el artículo 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el derecho a la libre circulación y tránsito no puede restringirse, salvo cuando las restricciones se encuentren previstas en ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceras personas, y sean compatibles con los demás derechos previstos en el tratado.

118. En similar sentido, el artículo 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que este derecho únicamente puede restringirse en



virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de las demás personas. Asimismo, el artículo 22.5 del mismo instrumento dispone que ninguna persona puede ser expulsada del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privada del derecho a ingresar en el mismo.

119. En cuanto a las restricciones al derecho bajo análisis, la Corte Interamericana ha estudiado los requisitos del artículo 22.3; esto es, legalidad, necesidad y proporcionalidad, en la medida indispensable en una sociedad democrática.⁴⁹

120. Sobre el requisito de legalidad, la Corte Interamericana destacó la importancia de la vigencia de este principio en el establecimiento de una restricción al derecho de salir del país en una sociedad democrática, dada la alta incidencia que dicha restricción tiene en el ejercicio de la libertad personal.⁵⁰

121. En cuanto al requisito de necesidad, estableció que es indispensable que las medidas cautelares que afectan la libertad personal y el derecho de circulación tengan un carácter excepcional.⁵¹

122. En cuanto al requisito de proporcionalidad refirió –citando al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas– que las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; ser adecuadas para desempeñar su función protectora; ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe proteger.⁵²

123. Asimismo, indicó que este principio debe respetarse no sólo en la ley que defina las restricciones, sino también por las autoridades administrativas

⁴⁹ Cfr. Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C. No. 111, párr. 123.

⁵⁰ Cfr. Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Ob. Cit. párr. 124.

⁵¹ Cfr. Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Ob. Cit. párr. 129.

⁵² Cfr. Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Ob. Cit. párr. 132.



y judiciales que la apliquen, y que los Estados deben garantizar que todo procedimiento relativo al ejercicio o restricción de estos derechos se lleve a cabo con celeridad y que se expliquen las razones de la aplicación de medidas restrictivas.⁵³

124. En esa línea, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su Observación General No 27, sobre la libertad de circulación, en relación con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estableció que **la aplicación de las restricciones permisibles** en virtud del párrafo 3 del artículo 12 **debe ser compatible** con otros derechos consagrados en el Pacto y **con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación**.⁵⁴

125. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que este derecho puede ser vulnerado de manera formal o por restricciones de facto si el Estado no ha establecido las condiciones ni previsto los medios que permitan ejercerlo.⁵⁵

126. En consecuencia, para esta Primera Sala resulta claro que el derecho de circulación y residencia es un derecho protegido por el parámetro de regularidad constitucional y convencional. Sin embargo, como todo derecho, puede estar sujeto a restricciones, de conformidad con los requisitos constitucionales y convencionales.

ii. Derecho de igualdad y no discriminación

127. De conformidad con el artículo 1o. constitucional, así como con diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, la discriminación puede generarse por tratar a personas

⁵³ *Loc. Cit.*

⁵⁴ Comité DHONU. Observación General No. 27. Libertad de circulación (art. 12): 02/11/99. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACIÓN GENERAL 27, párrs. 11 y 18.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 189.



iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes (discriminación directa). Asimismo, la discriminación puede ocurrir cuando una disposición, criterio o práctica **aparentemente neutral** ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto (discriminación indirecta).

128. Por lo tanto, tomando en consideración que las personas recurrentes aducen que las normas impugnadas vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación, en su dimensión indirecta, esta Primera Sala procede a explicar con mayor énfasis en qué consiste este tipo de discriminación.

a. Discriminación indirecta

129. Sobre la discriminación indirecta esta Suprema Corte ha establecido que ésta ocurre cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación tiene **un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica (como podría ocurrir a partir de su pertenencia étnica), sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable**. Lo cual se observa de las siguientes tesis aisladas, de rubro y texto:

"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que **la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar**. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia



de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva, sino que persigue un fin necesario."⁵⁶ (Énfasis añadido)

"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES. El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que **esta última ocurre no sólo cuando las normas, las políticas, las prácticas y los programas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–, sino también cuando éstas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.** Ahora bien, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o al pertenecer a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, ubicándose entre estos factores las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la **pertenencia étnica**; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las

⁵⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.). Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 225, registro digital: 2015597. Amparo directo en revisión 4465/2015. Sentencia de 16 de noviembre de 2016. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente.



condiciones socioeconómicas. Estos factores pueden condicionar que una ley o política pública –aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros– finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.⁵⁷ (Énfasis añadido).

130. Por su parte, la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia⁵⁸ indica que por discriminación indirecta se entiende:

"... [L]a que se produce en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos."

131. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

"... [U]na violación del derecho a la igualdad y no discriminación se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta reflejada en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un

⁵⁷ Tesis de jurisprudencia 1a. CXXI/2018 (10a.), Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 841. Registro digital: 2017989. Amparo directo en revisión 2730/2015. Sentencia de 23 de noviembre de 2016. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M.G. Adriana Ortega Ortiz.

⁵⁸ Ratificada por México el 21 de enero de 2020. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2020.



alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables.⁵⁹

132. Así, para la Corte Interamericana los Estados deben abstenerse de realizar acciones que vayan dirigidas, directa o **indirectamente**, a crear situaciones de discriminación de *jure* o de **facto**, y están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas.⁶⁰

133. Como se puede observar de los criterios transcritos, para tener por actualizada una discriminación normativa indirecta se debe acreditar: **(i)** la existencia de una norma o criterio aparentemente neutral, **(ii)** que esa norma afecte negativamente o de forma desproporcionada a un grupo social en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar; y, **(iii)** que no exista una justificación objetiva y razonable de ese impacto desproporcional de acuerdo con la Constitución.

b. Discriminación por motivos raciales

134. En el caso, las personas quejasas señalan que los artículos impugnados no contemplan parámetros objetivos que permita a las autoridades distinguir entre personas mexicanas y extranjeras, lo que, indican, genera que al momento en que se aplica la ley se incurra en discriminación motivada por prejuicios raciales.

135. Al respecto, conviene traer a cuenta la definición que brinda la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial,⁶¹ en su artículo 1o., sobre la discriminación racial:

⁵⁹ CoIDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012, párr. 235.

⁶⁰ *Cfr.* CoIDH. *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 206, y Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 104.

⁶¹ El Estado Mexicano ratificó esta Convención el 14 de diciembre de 2001, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 2002.



"Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública."

136. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha hecho referencia a **prácticas basadas en perfiles raciales**, definiéndolas como *"los interrogatorios, las detenciones y los cacheos basados de facto exclusivamente en el aspecto físico del individuo, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico, o cualquier otra categorización que pueda hacerle particularmente sospechoso"*.⁶²

137. Sobre este aspecto de discriminación racial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversos asuntos. Por ejemplo, en el **Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana**. En dicho asunto dieciocho personas fueron expulsadas de República Dominicana hacia al territorio de Haití. La Corte Interamericana señaló que esto se dio en un contexto de expulsiones colectivas de personas que afectaba específicamente a personas consideradas como haitianas, siendo las características fenotípicas y el color de piel elementos determinantes al momento de seleccionar a las personas que iban a ser detenidas y posteriormente expulsadas.⁶³

138. La Corte Interamericana advirtió la existencia de un patrón sistemático de expulsiones, inclusive mediante actos colectivos o procedimientos que no implicaban un análisis individualizado de haitianos y personas de ascendencia haitiana, la cual obedecía a una concepción discriminatoria.

⁶² Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación general XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, UN Doc. A/60/18, 2005, obs. 20.

⁶³ CoIDH. **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, párr. 171.



139. Adicionalmente, **apuntó que lo anterior afectaba de igual manera a personas nacionales y extranjeras**, documentadas e indocumentadas, ya que de los hechos del caso se desprendía que algunas de las víctimas sí contaban con documentación oficial y de identidad, siendo que las autoridades dominicanas revisaron, retuvieron y destruyeron su documentación.

140. La Corte Interamericana agregó que la privación de la libertad de las víctimas, las cuales **fueron detenidas en la calle o en su domicilio, indicaba una presunción por parte de los agentes estatales de que, por sus características físicas**, las víctimas debían pertenecer al grupo de personas haitianas o dominicanas de origen o ascendencia haitiana, lo cual resultaba manifiestamente **irrazonable y arbitrario**.⁶⁴ Por ello, declaró que la República Dominicana violó el derecho a la libertad personal de las víctimas en relación con la obligación de respetar los derechos sin discriminación.⁶⁵

141. Por otro lado, en el **Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina**, la Corte Interamericana declaró la violación a la libertad personal, en relación con el derecho de igualdad y no discriminación, al considerar que la privación de la libertad de la víctima, una persona afrodescendiente, fue ilegal, arbitraria y discriminatoria, esto en un contexto de violencia policial por racismo y discriminación en contra de personas afrodescendientes.⁶⁶

142. En dicho caso, los agentes policiales justificaron la detención de la víctima en un supuesto estado de ebriedad con base en una regulación ambigua

⁶⁴ Ídem., párr. 368 y 403. En dicho asunto la Corte Interamericana utilizó como prueba el peritaje de Pablo Ceriani Cernadas, quien refirió que el término perfiles raciales "tiene que ver ... sobre todo cuando se mira ese uso de perfiles en términos negativos, tiene que ver con el programa, práctica, política, medidas concretas por el cual fuerzas de seguridad generales, en este caso podemos hablar de fuerzas de seguridad en el ámbito con competencia en el ámbito migratorio, establecen explícita o implícitamente para el accionar sobre todo de medidas de investigación y control, en este caso de control o verificación de infracciones migratorias, determinados criterios basados en, puede ser origen étnico, o el idioma, la nacionalidad de origen de una persona para una justificación razonable y objetiva para vencer ese tipo de mecanismos de control que tienen luego toda una serie de impactos negativos, no sólo para las personas migrantes, sino para la sociedad". (nota al pie número 43).

⁶⁵ Ídem., párr. 404.

⁶⁶ CoIDH. **Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas**. Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410.



e indeterminada.⁶⁷ La Corte Interamericana señaló que, al utilizar una normativa tan amplia, en realidad se encubrió la utilización de un perfil racial como motivo principal para su detención y, por consiguiente, se puso de manifiesto la arbitrariedad de su privación de libertad.⁶⁸

143. En ese sentido, indicó que la detención, se basó en el uso de estereotipos raciales y en una legislación que no cumplía con los estándares convencionales. Más específicamente, estableció que: "**la amplitud normativa que regulaba las facultades policiales para detener personas por la comisión de contravenciones permitió la aplicación de perfiles raciales y de detenciones basadas en prácticas discriminatorias.**"⁶⁹

144. En dicho asunto la Corte Interamericana señaló que el establecimiento de perfiles raciales se refiere a la "*práctica de los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de basarse, en uno u otro grado, en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico como motivo para someter a las personas a actividades de investigación o para determinar si una persona realiza actividades delictivas*".⁷⁰

145. Asimismo, a manera de referencia, destaca la resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el *Caso Timishev V. Rusia*. En dicho asunto, el tribunal europeo observó una situación de discriminación por perfiles raciales de chechenos e ingushes en los puntos de control de la carretera entre Nalchik y Grozny; lugar en que a la víctima le fue prohibido el paso por su origen étnico.

146. El tribunal determinó la violación al derecho de libre circulación porque indicó que la restricción a dicho derecho había operado de manera discriminatoria

⁶⁷ En específico, el edicto de ebriedad y otras intoxicaciones señalaba como conducta sancionable con multa y arresto encontrarse "en completo estado de ebriedad". La Corte Interamericana apuntó que además de ser ambigua e indeterminada, dejaba un amplio margen de discrecionalidad para su aplicación por parte de las autoridades.

⁶⁸ Ídem, párr. 100.

⁶⁹ CoIDH. *Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410, párr. 102.

⁷⁰ Ídem., párr. 96, citando al Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, 2001, párr. 72.



por motivos raciales.⁷¹ Añadió que: "ninguna diferencia de trato con base exclusivamente o en grado decisivo en el origen étnico de una persona puede justificarse objetivamente en una sociedad democrática basada en los principios del pluralismo y el respeto de las diferentes culturas."⁷²

147. Por otra parte, sobre el caso específico de **controles migratorios**, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas ha establecido que, si bien es legítimo efectuar controles de identidad de manera general con miras a controlar la inmigración irregular, **las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación irregular en el país**. Indicó que lo contrario no sólo afectaría negativamente la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial.⁷³

148. Asimismo, destaca lo subrayado por el relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en su informe del 2015:

"Los agentes de policía y de inmigración y los funcionarios de prisiones a menudo actúan basándose en perfiles raciales y étnicos, en muchas formas distintas y perniciosas. **También puede suceder que las políticas oficiales faciliten prácticas discrecionales que permiten que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley dirijan selectivamente sus actuaciones hacia grupos o personas basándose en el color de su piel, en su vestimenta, en su vello facial o en el idioma que hablan**. A veces también existe un sesgo implícito que motiva la utilización de criterios raciales y étnicos en la actuación de las fuerzas del orden. Aunque algunos estudios han demostrado la ineficacia

⁷¹ Derecho reconocido en el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, en conexión con el artículo 2 del Protocolo No. 4.

⁷² TEDH. **Timishev V. Rusia**. Solicitudes Nos. 55762/00 y 55974/00. Sentencia del 13 de diciembre de 2005, párr. 58.

⁷³ Comité de Derechos Humanos, Dictamen. Comunicación No. 1493/2006, presentada por Rosalind Williams Lecraft, Estado Parte: España. Fecha de aprobación: 27 de julio de 2009; párr. 7.2. Consultado en <http://www.icab.cat/files/242-167298-DOCUMENTO/Dictamen-ONU-Williams1.pdf>



de la utilización de perfiles raciales y étnica, los funcionarios siguen recurriendo a esa práctica. Una de sus manifestaciones es la práctica de la interceptación y cacheo o la interceptación e identificación especialmente dirigidas contra minorías. Esta práctica tiene como resultado un número desproporcionadamente alto de actuaciones contra esas poblaciones a menudo vulnerables."⁷⁴

149. En esas condiciones, de lo anteriormente expuesto esta Primera Sala advierte que las normas que permiten una alta discrecionalidad a las autoridades que ejecutan funciones de detención cuando llevan a cabo sus funciones de control migratorio, suele traducirse en violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación por motivos raciales.

150. Derivado de lo anterior, procede analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas.

iii. Análisis de regularidad constitucional de las normas que prevén la revisión migratoria

151. De la lectura de los artículos impugnados, se advierte que estos facultan a la autoridad migratoria a realizar una revisión (acto de molestia) en cualquier momento y en zonas diferentes a las de ingreso y salida del país; esto es, **se otorgan atribuciones a la autoridad migratoria para limitar, dentro del territorio nacional, el derecho a la libre circulación y tránsito** consagrado en los artículos 11 constitucional, 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (previamente transcritos).

152. Al respecto, esta Primera Sala observa que las disposiciones legislativas impugnadas están encaminadas a regular una cuestión de orden público, consistente en verificar la **estancia legal en el país de las personas extranjeras**.⁷⁵

⁷⁴ Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Mutuma Ruteere, UN Doc. A/HRC/29/46, 20 de abril de 2015, párr. 16.

⁷⁵ *Cfr. Ley de Migración.*



153. En ese sentido, se considera que la medida en cuestión se encuentra prevista expresamente en los artículos 11 de la Constitución Política del País, 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 22.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

154. En efecto, el artículo 11 de la Constitución Política del País establece que el derecho a la circulación y tránsito **puede restringirse por las autoridades administrativas a partir de las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República**, o sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país; mientras que los artículos 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos **establecen que este derecho puede ser restringido por razones de interés público.**⁷⁶

"**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de **orden público** y de observancia general en toda la República y tienen por objeto **regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros** al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y **el tránsito y la estancia de los extranjeros** en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales."

⁷⁶ Cfr. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a **las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país ...**"
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"**12. 1.** Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

"...

"**3.** Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el **orden público**, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"**Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia**

"**1.** Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

"...

"**4.** El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de **interés público.**"



155. Por lo tanto, al tratarse de una norma que faculta a restringir el derecho a la circulación, con el objeto de realizar actos de molestia dentro del territorio nacional a fin de verificar la situación migratoria regular de las personas extranjeras, es claro que se enmarca dentro de la posibilidad expresamente prevista por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es Parte.

156. Así, mediante el procedimiento de revisión migratoria en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, la autoridad migratoria puede identificar a alguna persona en situación migratoria irregular e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.

157. Sin embargo, esta Primera Sala encuentra que, dada su generalidad y amplitud, la figura de revisión migratoria prevista en los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración transgrede injustificadamente los derechos a la igualdad y no discriminación y al libre tránsito.

158. En primer término, debe partirse de lo dispuesto por el artículo 11 de la Constitución Política del País, del cual se desprende que toda persona tiene el derecho de poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Sin embargo, como se ha indicado, este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración y salubridad general de la República o sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país.

159. Es decir, en principio, toda persona puede entrar y salir del país, así como viajar por su territorio de manera libre, con la salvedad de aquellos supuestos o limitaciones establecidas, entre otras, por la ley de migración. Estas limitaciones no pueden ser absolutas o arbitrarias, sino que deben ser acordes con el marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

160. Ahora bien, el artículo 97 de la Ley de Migración establece que la revisión migratoria debe: **(i)** estar fundada y motivada; **(ii)** ser expedida por el Instituto Nacional de Migración; y, **(iii)** precisar a la persona responsable de la diligencia, el personal asignado para la realización de la misma, la duración de



la revisión y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará. A continuación, se procede a analizar cada requisito.

161. En relación con el requisito de que la orden se realice por **autoridad competente**, la Ley de Migración dispone en sus artículos 19 y 20 que el Instituto Nacional de Migración es el órgano desconcentrado encargado de la ejecución, control y supervisión de los actos en el ámbito migratorio y que, para ello, tiene facultades de revisión y verificación migratoria.⁷⁷

162. Las disposiciones generales emitidas por las propias autoridades migratorias disponen que las personas servidoras públicas facultadas para autorizar y ordenar esos actos son las siguientes: **(i)** Delegados federales; **(ii)** Subdelegados federales; **(iii)** Delegados locales; **(iv)** Subdelegados locales; y, **(v)** Subdirector de control y verificación migratoria.⁷⁸

163. Respecto a la exigencia de **fundamentación y motivación**, desde la Séptima Época, la Primera Sala de esta Suprema Corte analizó qué debe entenderse por cada uno de estos requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución Política del País. Al respecto, se indicó que todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista

⁷⁷ **Artículo 19.** El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría."

Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: ... II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación."

⁷⁸ Así se desprende del "Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2012. Disponible en línea: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5277359&fecha=13/11/2012>



adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.⁷⁹

164. Para verificar el cumplimiento de tal exigencia en el caso de la revisión migratoria, la orden debe indicar su duración, pues se trata de un acto que, al no tener un objeto determinado, debe limitarse temporalmente. Asimismo, debe hacerse constar expresamente quiénes son las personas responsables y asignadas para la ejecución de la diligencia.

165. En términos de lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Migración, para llevar a cabo un procedimiento de revisión migratoria, además de lo dispuesto por el citado artículo 97, se requiere contar con una orden de revisión, así como un oficio de comisión.

166. En ese sentido, a juicio de esta Primera Sala, la revisión migratoria, tal como está regulada, resulta violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, por dos razones medulares: la primera, porque dada su generalidad y amplitud es una norma **sobreinclusiva**, y la segunda, por generar **impactos desproporcionados** en ciertos sectores de la población, particularmente personas indígenas y afroamericanas.

167. Respecto a la primera violación advertida, es importante señalar que una norma es sobreinclusiva cuando ésta comprende un universo demasiado

⁷⁹ Tesis aislada, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.". Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Segunda Parte, página 56, registro digital: 234576. Amparo directo 4471/78. Sentencia de 14 de octubre de 1981. Cinco votos. Ponente: Ministro Francisco H. Pavón Vasconcelos. Criterio que ha sido reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte en la controversia constitucional 31/2010. Resuelta el 05 de abril de 2011. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de ocho votos, página 32. En similar sentido, la tesis de jurisprudencia 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.". Pleno, publicada en la *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 813, registro digital: 192076. Controversia constitucional 34/97. Poder Judicial del Estado de Guanajuato. 11 de enero de 2000. Unanimidad de diez votos. Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.



extenso que impide analizar de manera objetiva los motivos o causas que llevaron al legislativo a establecer esa medida, dada la **generalidad** y **amplitud** de la norma.

168. En el caso, se considera que se actualiza lo anterior porque la revisión migratoria permite afectar **el derecho a la libre circulación y tránsito a cualquier persona que se encuentre en un punto de revisión migratoria en cualquier lugar dentro del territorio nacional, sin importar para tal efecto si se trata de una persona mexicana o extranjera.**

169. Si bien la libertad de circulación y tránsito puede ser limitada con fines migratorios, tal como lo dispone el citado artículo 11 constitucional, ello no significa que la Constitución Política del País autorice cualquier tipo de afectación a dicha libertad o cualquier tipo de control migratorio.

170. En ese sentido, el hecho de que la Ley de Migración prevea una revisión migratoria que puede ser aplicada a cualquier persona, en cualquier parte del territorio nacional y en cualquier momento, hace prácticamente nugatorio el ejercicio del derecho a la libertad personal deambulatoria y de tránsito que instituyó el Poder Constituyente.

171. Esto es así, pues la Ley de Migración fija las condiciones para que toda persona, en el interior del territorio nacional, pueda ser sujeta a una restricción provisional a su libertad de circulación y tránsito para efectos de una revisión, sin que exista una razón suficiente y objetiva que justifique tal actuar, pues el único acto que lleva a cabo la persona que resiente la revisión es transitar por el territorio en el momento y lugar exacto en donde la autoridad administrativa decidió efectuar el proceso de revisión migratoria.

172. Lo anterior evidencia que la medida legislativa analizada es violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación por ser sobreinclusiva, pues la única manera de solventar una revisión migratoria es que las personas que sean sujetas a la misma acrediten ante la autoridad migratoria su nacionalidad mexicana o su legal estancia dentro del territorio; lo que prácticamente las obliga a portar su identificación o documentación migratoria en todo momento, así



como a acceder a las peticiones de identificarse ante la autoridad sin mayores elementos que su simple tránsito por un determinado territorio.⁸⁰

173. Esta obligación de identificación debe cumplirse entonces no sólo por las personas extranjeras, sino también por las personas nacionales, lo cual resulta claramente contrario a lo dispuesto por el propio artículo 11 constitucional, del que no se desprende en ningún momento el deber de portar documentos identificatorios dentro de territorio nacional.

174. No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que la norma exija un acto fundado y motivado en el que se especifique la zona geográfica o el lugar en que se efectuará, pues el hecho de que esté fundado y motivado no implica que se solvente su inconstitucionalidad.

175. Por lo tanto, son fundados los agravios de las personas quejosas pues, **resulta claro que las normas en cuestión son inconstitucionales**, toda vez que son sobreinclusivas.

176. Además de lo señalado anteriormente, esta Primera Sala considera que los artículos 97 y 98 que se analizan son inconstitucionales por vulnerar de manera indirecta el derecho a la igualdad, al generar impactos desproporcionados

⁸⁰ Al respecto, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Migración, el cual fue declarado constitucional previamente en esta ejecutoria, bajo una interpretación conforme, en el sentido de que la obligación que tienen las personas extranjeras de mostrar la documentación que acredite la identidad y situación migratoria regular sólo se surte en las diligencias de control migratorio y visitas de verificación. El artículo establece lo siguiente:

"Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

"I. Cuando se trate de extranjeros con, situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación.

"II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;

"III. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y

"IV. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables."



en ciertos sectores de la población.⁸¹ En sus conceptos de violación, las quejas refieren que los artículos bajo análisis reproducen un imaginario cultural y social mediante el cual constantemente se discrimina de manera genérica a toda persona cuya lengua materna sea distinta del español, o cuyas características físicas no correspondan a las que las autoridades consideran de una persona mexicana.

177. Previamente se indicó que en términos de los artículos 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho de libre circulación y tránsito puede restringirse únicamente cuando la restricción esté prevista en una ley, sea necesaria para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertad de terceros, y **sea compatible con los demás derechos previstos en ambos tratados.**

178. Sobre este particular, cobra especial relevancia lo establecido por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en

⁸¹ Debe destacarse que este análisis sobre la constitucionalidad de las normas por vulnerar el principio de igualdad, en su vertiente indirecta, no es ajeno a esta Primera Sala. Por ejemplo, al resolver el **Amparo directo en revisión 2730/2015**, esta Sala analizó la constitucionalidad del artículo 270 de la Ley de Relaciones Familiares del Estado de Zacatecas, que prevé un régimen patrimonial de separación de bienes para el matrimonio de manera preferente, bajo el argumento de que la norma generaba una discriminación indirecta por motivos de género. Este asunto se resolvió el 23 de noviembre de 2016, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta).

Asimismo, al resolver el **amparo directo en revisión 7134/2018**, la Sala analizó la constitucionalidad del régimen legal de sociedad conyugal previsto en el artículo 183, del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en relación con el supuesto que, para su cesación prevé el numeral 196 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en cuanto a su contravención al principio de igualdad, en su vertiente indirecta, por no contemplar el caso en que el varón que comete violencia económica o patrimonial, ha incumplido, de manera injustificada, con sus deberes de mutua colaboración y solidaridad, al omitir aportar patrimonialmente y desentenderse, incluso, de las labores del hogar. Este asunto se resolvió en sesión de 21 de agosto de 2019, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), estos dos últimos se reservaron el derecho de formular voto concurrente. El Ministro Luis María Aguilar Morales votó en contra. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.



su Observación General No. 27 (previamente citado) respecto a que las restricciones a la libertad de circulación y tránsito **deben ser compatibles con el principio fundamental de igualdad y no discriminación.**⁸²

179. Las personas quejasas refieren que la discriminación generada por los referidos artículos se actualiza al momento en que estos son aplicados por la autoridad migratoria ya que éstos les afectan de manera desproporcionada, dada la ausencia de parámetros objetivos para distinguir a personas mexicanas de las extranjeras. En virtud de lo anterior, en las siguientes líneas se analiza **si las normas impugnadas provocan una discriminación indirecta** en perjuicio de ciertos grupos.

180. Como se refirió previamente, **para tener por actualizada una discriminación normativa indirecta se debe acreditar:** (i) la existencia de una norma o criterio aparentemente neutral, (ii) que afecte negativamente de forma desproporcionada a un grupo social en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar; y, (iii) que no exista una justificación objetiva y razonable de ese impacto desproporcional de acuerdo con la Constitución.

181. De la lectura de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración se desprende la facultad de la autoridad migratoria para realizar una revisión (acto de molestia) en cualquier momento y en zonas diferentes a las de ingreso y salida del país; esto es, se otorgan atribuciones a la autoridad migratoria para limitar, dentro del territorio nacional el derecho a la libre circulación y tránsito. Asimismo, establece que cuando se detecta alguna persona extranjera en situación irregular se procederá en términos del artículo 100 del mismo ordenamiento.⁸³

182. Esta Primera Sala observa que la norma referida **es aparentemente neutra**, pues cumple las características de ser abstracta e impersonal, toda vez

⁸² Comité DHONU. Observación General No. 27. Libertad de circulación (art. 12): 02/11/99. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACIÓN GENERAL 27, párrs. 11 y 18.

⁸³ "Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición."



que va dirigida a todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional. Además, se establecen requisitos para llevarse a cabo, a saber: **(i)** que la orden esté fundada y motivada; **(ii)** que sea expedida por el Instituto Nacional de Migración; y, **(iii)** que se precise a la persona responsable de la diligencia, el personal asignado para la realización de la misma, la duración de la revisión y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará.

183. Sin embargo, conforme a lo dispuesto por el propio artículo 11 de la Constitución Política del País, **no existe obligación de portar documentos identificatorios dentro de territorio nacional**, por lo tanto, para aplicar el contenido normativo referido, se abre la posibilidad a que las autoridades migratorias recurran a elementos relacionados con las características físicas o étnicas de las personas.

184. Esto denota que **las normas impugnadas tienen un impacto diferenciado** y particularmente pernicioso en las personas indígenas y afroamericanas.

185. En efecto, no puede desconocerse la composición pluricultural del país, la cual se sustenta en sus pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, quienes conforme al artículo 2o. constitucional, tienen derecho a **conservar sus lenguas y tradiciones**, lo que da lugar a que, en muchas ocasiones, como en el presente caso, las personas mexicanas no hablen español o lo hablen limitadamente.

186. Según datos del INEGI, en 2015, más de 25 millones de personas mexicanas se reconocieron como indígenas. Asimismo, de acuerdo con datos del 2020, en México existen 68 lenguas indígenas, con 364 variantes, las cuales son habladas por 7 millones 364 mil 645 personas, lo que representa el 6.1 % de la población total del país. Respecto a las personas afroamericanas, se identificaron a 2 millones 576,213 de personas que se reconocen como tales, lo cual representa el 2 % de la población total del país.⁸⁴

⁸⁴ Encuesta Intercensal 2015 del INEGI; Censo de Población y Vivienda 2020.



187. Por otro lado, en la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) de 2017, 49.3 % de las personas indígenas de doce años y más perciben que sus derechos son poco o nada respetados. Asimismo, el 29.2 % declaró haber experimentado al menos un incidente de negación de derechos en los últimos cinco años.⁸⁵

188. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en los informes periódicos 18o. a 21o. el veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, apuntó que, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado, **los pueblos indígenas continúan siendo afectados por la discriminación racial**, lo cual se manifiesta en los altos índices de pobreza y marginación, y las dificultades que enfrentan para acceder al trabajo, educación y servicio de salud adecuados.⁸⁶

189. Adicionalmente, **apuntó la situación del uso generalizado de prácticas de perfilamiento racial por parte de las autoridades migratorias, las cuales han generado detenciones arbitrarias y devoluciones sistemáticas sin la asesoría legal adecuada.**⁸⁷

190. En esas condiciones, esta Primera Sala advierte que **dada la falta de parámetros objetivos** que permitan a las autoridades migratorias dar cumplimiento a la ley sin necesidad de atender a perfiles raciales, **los artículos impugnados generan una discriminación normativa indirecta en perjuicio de las personas indígenas o afromexicanas (como las quejosas),**⁸⁸ pues posibilitan que se generen revisiones migratorias con base en aspectos tales como el origen étnico, color de piel e idioma.

⁸⁵ INEGI. (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2017 [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/default.html#Microdatos>

⁸⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 18o. a 21o. combinados de México. 29 de agosto de 2019. CERD/C/MEX/CO/18-21, párr. 18. Disponible en línea: <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/CERD_C_MEX_CO_18-21_36936_S.pdf>

⁸⁷ *Loc. Cit.*

⁸⁸ Tal como se precisó en el apartado de antecedentes, las personas quejosas: (i) son personas de la etnia tzeltal de Chiapas, (ii) hablan español de manera limitada, (iii) son jornaleros agrícolas cuya principal fuente de trabajo se encuentra en los estados del Norte del país y (iv) tienen una apariencia



191. Es decir, para esta Primera Sala, la norma tiene efectos desproporcionados en perjuicio de las comunidades indígenas y afromexicanas, lo cual no resulta legítimo aún bajo el argumento de continuar con un control migratorio dentro del territorio nacional.

192. En similar sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos (**Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana** y **Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina**, citados previamente) en asuntos con características análogas.⁸⁹

C) Artículos 16 fracción II y 17 de la Ley de Migración que facultan identificar a las personas migrantes

193. Las personas quejasas impugnan los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración al considerar que vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación al facultar a las autoridades migratorias para requerir a las personas que se encuentren en el territorio mexicano la documentación para que se identifiquen y para que acrediten su situación migratoria regular en el país. Asimismo, al establecer la posibilidad de retener su documentación cuando existan elementos para suponer que son apócrifas.

194. En principio, conviene tener presente el texto de dichos artículos:

"Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

"...

"II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias."

física que coincide con la de una persona extranjera de acuerdo con el imaginario de las autoridades responsables, pues conforme a los hechos narrados en la presente ejecutoria, estas características fueron las que impactaron en que las autoridades migratorias les detuvieran.

⁸⁹ CoIDH. *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, y CoIDH. *Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410.



"**Artículo 17.** Sólo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la identidad o situación migratoria de los migrantes cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán inmediatamente hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente."

195. Esta Primera Sala considera que dichos artículos **son constitucionales**, razón por la cual resultan **infundados** los argumentos de las quejas.

196. Lo anterior es así, en virtud de que dichas disposiciones son parte de los procesos migratorios y, por lo tanto, no generan por sí mismas un efecto discriminatorio que estigmatice a las personas por sus características físicas o étnicas.

197. Por el contrario, la solicitud de documentación de identificación es una facultad que tienen las autoridades de migración para observar el cumplimiento de las condiciones de ingreso y salida del país de las personas extranjeras, así como lo relativo a su estancia regular en el país.

198. En efecto, de la lectura de los artículos impugnados se observa que la obligación ahí establecida se dirige exclusivamente a las personas extranjeras, quienes deben mostrar su documentación de identidad y aquella que acredite su situación migratoria regular, cuando sea requerida por las autoridades migratorias. Adicionalmente, dichos artículos establecen que sólo las autoridades migratorias podrán retener dicha documentación cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán hacerlo, inmediatamente, del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente.

199. De lo señalado anteriormente, es posible advertir que no hay ningún elemento que permita considerar que la solicitud de documentación, y su consecuente obligación de mostrarla, se sustente en estereotipos o prejuicios raciales y que, en ese sentido, pueda tener impacto en personas mexicanas sólo por sus características físicas o étnicas. De ahí que no pueda sostenerse que las normas impugnadas resulten discriminatorias.

200. Sin perjuicio de lo anterior, esta Primera Sala considera importante establecer que, al revisar y determinar la autenticidad de la documentación



presentada, **las autoridades migratorias deben abstenerse de actuar con base en perfiles raciales**. Al respecto, debe tomarse en consideración que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que no permitir la identificación o no considerar los documentos presentados para tal efecto, produce la afectación de diversos derechos, tales como el nombre, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la nacionalidad y la identidad.⁹⁰

201. De esta manera, cuando las autoridades migratorias determinen que hay elementos suficientes para considerar que la documentación que se les presenta es apócrifa, **tienen la carga de la prueba de acreditar de modo fehaciente dicha circunstancia, pues éstas se encuentran en una mejor posición para allegarse de los medios de prueba necesarios**. Además, deben comprobar que su actuar no fue motivado por prejuicios raciales.

202. A mayor abundamiento conviene señalar que una lectura integral de la Ley de Migración permite advertir que las autoridades migratorias pueden solicitar documentos a las personas extranjeras a fin de acreditar su identidad o su situación migratoria regular en: 1) el procedimiento de revisión migratoria; 2) el procedimiento de control migratorio; y, 3) las visitas de verificación.

203. En el caso, el argumento de las quejas se sostiene, además, en que es inconstitucional la solicitud de documentación que realizan las autoridades migratorias a las personas que **se encuentran dentro del territorio nacional** a fin de que acrediten su estancia regular en el país, toda vez que ello impacta en el derecho a la igualdad y no discriminación, dado que no existen elementos objetivos que permitan distinguir entre una persona mexicana y una extranjera.

204. Sin embargo, debe tomarse en consideración que esta Primera Sala ya declaró inconstitucional la figura de revisión migratoria que es precisamente aquella que permitía a las autoridades requerir documentación de forma aleatoria y general dentro del territorio nacional, lo cual, como se indicó, efectivamente

⁹⁰ Cfr. ColDH. **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, párr. 274, y **Caso Gelman Vs. Uruguay**. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 122.



vulnera los derechos de las personas a circular libremente dentro del territorio nacional, pues se trata de una norma sobreinclusiva, aunado a que genera impactos desproporcionados en la población indígena y afromexicana del país, al posibilitar, dada su amplitud, que las autoridades atiendan a criterios discriminatorios.

205. Por lo tanto, ante la inconstitucionalidad de la figura de revisión migratoria, la autoridad migratoria únicamente se encuentra facultada para realizar la revisión de documentación durante **el procedimiento de control migratorio** (previsto en los artículos 81 a 91)⁹¹ **y en las visitas de verificación** (establecidas en los artículos 92 a 96).⁹²

⁹¹ **"Capítulo II. Del control migratorio**

"Artículo 81. Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto. El Instituto podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. ..."

"Artículo 86. El extranjero cuya internación sea rechazada por el Instituto por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 37 de la presente Ley, deberá abandonar el país por cuenta de la empresa que lo transportó, sin perjuicio de las sanciones que correspondan de acuerdo con esta Ley.

"El rechazo a que se refiere el párrafo anterior, es la determinación adoptada por el Instituto en los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por la que se niega la internación regular de una persona a territorio nacional por no cumplir con los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

"En el caso de transporte marítimo, cuando se determine el rechazo del extranjero, no se autorizará su desembarco. Cuando exista imposibilidad material de salida de la embarcación de territorio nacional, el extranjero será presentado y se procederá a su inmediata salida del país con cargo a la empresa naviera."

"Artículo 87. Cuando las autoridades migratorias adviertan alguna irregularidad en la documentación que presente una persona que se pretenda internar al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en esta Ley o tenga algún impedimento legal, se procederá a efectuar una segunda revisión."

"Artículo 88. En el caso de que el Instituto determine el rechazo del extranjero, se levantará constancia por escrito en la que se funde y motive la causa de inadmisibilidad al país de la persona de que se trate."

"Artículo 89. Los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire deberán contar con espacios adecuados para la estancia temporal de éstas en tanto se autoriza su ingreso, o bien, se resuelve el rechazo a que hubiere lugar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. ..."

⁹² **"Capítulo III. De la verificación migratoria.**



206. En ese sentido, como se adelantó, las normas impugnadas por las quejas resultan constitucionales, pues la sujeción para que las personas extranjeras exhiban los documentos que permiten acreditar su legal entrada o salida, **no tiene per se un efecto discriminatorio como lo alegan las personas quejasas**, sino que se inscribe en el control migratorio que los países tienen derecho a establecer.

207. Finalmente, debe destacarse que esta Primera Sala no prejuzga sobre la constitucionalidad de las atribuciones de otras autoridades distintas a las de migración para requerir documentación a personas extranjeras dentro del territorio nacional en supuestos diversos y con sustento en distintas legislaciones.

208. Lo anterior es así, en virtud de que el análisis en este caso se circunscribe a la constitucionalidad de dos normas que establecen de manera específica y concreta las facultades de las autoridades migratorias con el propósito de

"Artículo 92. El Instituto realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en esta Ley y su Reglamento. Los supuestos para que el Instituto lleve a cabo una visita de verificación son los siguientes: I. Confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios; II. Cuando se advierta que ha expirado la vigencia de estancia de extranjeros en el país, y III. Para la obtención de elementos necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder.

"La facultad para realizar visitas de verificación se ejercitará de oficio por tratarse de cuestiones de orden público.

"La orden por la que se disponga la verificación migratoria deberá ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y la motiven. ..."

"Artículo 94. Los extranjeros, cuando sean requeridos por el Instituto deberán comprobar su situación migratoria regular en el país, en los términos señalados en esta Ley y su Reglamento."

"Artículo 95. Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título.

"Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, el acta que al efecto se levante deberá contener los datos necesarios para que se proceda a citar al extranjero para continuar el procedimiento de que se trate."

"Artículo 96. Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria."



lograr los fines de la Ley de Migración, por ser éstas las impugnadas por las quejas.

D) Artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración, que facultan la privación temporal de la libertad de las personas migrantes

209. Las personas quejas consideran que los artículos 20 fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración son inconstitucionales al vulnerar su derecho a la libertad personal. Lo anterior, en virtud de que permiten su presentación ante la autoridad de migración, con base en estereotipos y prejuicios respecto de cómo es una persona extranjera, además de que no encuentra sustento constitucional, en virtud de que la detención no deriva de un acto delictivo.

210. Asimismo, las quejas consideran que dichos artículos son inconstitucionales porque permiten que se exceda el máximo de treinta y seis horas de detención por la violación de reglamentos gubernativos, lo cual no cumple los requisitos de necesidad y proporcionalidad.

211. Esta Primera Sala considera que son **parcialmente fundados** los conceptos de violación aducidos por la quejosa, pero **únicamente en relación con el artículo 99** de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos, en tanto que se observa que dicho numeral establece el alojamiento en las estaciones migratorias como una regla general y no como excepción, lo cual vulnera el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la libertad personal.

212. Sin embargo, resultan **infundados** sus argumentos en relación con los diversos artículos impugnados, 20 fracción VII, 100 y 121, pues de su lectura no se observan los vicios de constitucionalidad atribuidos por las quejas, toda vez que los mismos son acordes al régimen constitucional y convencional para la privación legítima de la libertad de las personas migrantes en territorio nacional.

213. A fin de explicar las anteriores conclusiones, conviene tener presente el texto de las disposiciones impugnadas:⁹³

⁹³ Vigente al momento en que sucedieron los hechos.



"**Artículo 20.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

"...

"VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, **a los extranjeros** que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos; ..."

"**Artículo 99.** Es de orden público **la presentación de los extranjeros** en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

"La **presentación de extranjeros** es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el **alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria** para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno."

"**Artículo 100.** Cuando **un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria**, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley,⁹⁴ se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición."

"**Artículo 121.** El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, **permanecerá presentado en**

⁹⁴ "**Artículo 144.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que: I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas; II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia; III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo; IV. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública; V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta; y, VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto."



la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo **111 de la presente Ley**.⁹⁵

214. Así, con el propósito de determinar si los artículos impugnados gozan de regularidad constitucional, resulta necesario retomar, en principio, el criterio que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el derecho a la libertad personal de las personas migrantes y sus restricciones.

215. Si bien es cierto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece explícita o taxativamente las causas, casos o circunstancias que deben ser consideradas como legítimas en una sociedad democrática para habilitar una medida privativa de libertad en la legislación interna, lo cierto es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que existe la posibilidad de que los Estados establezcan limitaciones o restricciones al derecho a la libertad.⁹⁶

⁹⁵ **Artículo 111. El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.**

"El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Que no exista información sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

"II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

"III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer itinerario de viaje al destino final;

"IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado; y,

"V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país. En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles. Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero."

⁹⁶ **Caso Vélez Loor Vs. Panamá**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 168.



216. En efecto, la citada Corte Interamericana ha determinado que la facultad de los Estados de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio constituye una finalidad legítima para restringir el derecho a la libertad personal; sin embargo, ha precisado que esa detención no puede ser –bajo ninguna circunstancia– de carácter punitivo. Por este motivo, considera que es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de **medidas alternativas** que puedan resultar efectivas para lograr ese fin.⁹⁷

217. Asimismo, dicha Corte Interamericana ha considerado que la privación de la libertad trae a menudo, como consecuencia ineludible, la afectación del goce de otros derechos humanos. Por lo tanto, tratándose de personas privadas de su libertad exclusivamente por cuestiones migratorias, los lugares de detención deben encontrarse diseñados a fin de garantizar un régimen adecuado para su situación legal, con personal debidamente cualificado y evitando, en la medida de lo posible, la desintegración de los núcleos familiares.⁹⁸

218. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de adoptar determinadas medidas positivas, concretas y orientadas, para garantizar que la privación de la libertad no genere un mayor riesgo de afectación a la integridad y al bienestar personal y familiar de las personas migrantes.⁹⁹

219. En ese sentido, sólo en aquellos casos en los que resulte necesario y proporcional –atendiendo, siempre, a las circunstancias del caso en concreto– las personas migrantes pueden ser detenidas en establecimientos específicamente destinados a tal fin. Esto es así, porque si bien es cierto que resulta convencional la detención migratoria, lo cierto es que la misma debe ser utilizada **sólo bajo dos condiciones**: (1) que sea por el menor tiempo posible y, (2) para la atención de fines legítimos.¹⁰⁰

⁹⁷ **Caso Vélez Loor Vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 171.

⁹⁸ **Caso Vélez Loor Vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 209.

⁹⁹ *Loc. Cit.*

¹⁰⁰ **Caso Vélez Loor Vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 208.



220. Por lo tanto, debe garantizarse que las personas detenidas por su situación migratoria permanezcan en lugares distintos a los destinados para las personas acusadas o condenadas por la comisión de delitos.

221. Ahora bien, en cuanto a los fines legítimos que justifican una detención migratoria, la Corte Interamericana ha sostenido que toda detención debe atender a los hechos y a las circunstancias particulares de las personas en concreto, **de forma que la misma no procede de manera automática**; es decir, sin tomar en consideración sus circunstancias individualizadas. Por lo tanto, ninguna persona puede ser sometida a detención o encarcelamiento por causas o métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto de los derechos fundamentales por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad.¹⁰¹

222. Con sustento en lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos son constitucionales y convencionales, tal como se explica a continuación.

223. En principio debe destacarse que, si bien las normas impugnadas representan una limitación al derecho a la libertad personal de las personas migrantes, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana (indicados anteriormente), toda vez que el propósito o la finalidad perseguida es el control y la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro de territorio nacional.

224. En segundo lugar, debe destacarse que no se trata de una medida de carácter penal, sino una medida de naturaleza administrativa que, además, conforme a la fracción VII del artículo 20 de la Ley de Migración, obliga a las autoridades competentes a la presentación de las personas en estaciones migratorias respetando, en todo momento, sus derechos humanos; lo que denota que el

¹⁰¹ **Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador**, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafos 90-91.



Poder Legislativo reconoció que si esta medida no se realiza cuidadosamente, puede implicar la violación colateral de otros derechos humanos, además de la libertad.

225. En tercer lugar, debe destacarse que el artículo 20, fracción VII, de la citada legislación, establece que las estaciones migratorias son lugares específicamente habilitados para la permanencia de personas extranjeras a fin de regularizar su estancia en el país o para brindarles la asistencia para su retorno. Esto se ajusta al estándar convencional que establece que deben ser establecimientos en los que se garantice un régimen adecuado que procure la situación migratoria de las personas y que, además, sean distintos a los destinados para la detención de personas acusadas o condenadas por la comisión de algún delito.

226. En virtud de lo anterior, esta Primera Sala considera que la permanencia de las personas extranjeras en las estaciones migratorias es una situación que, conforme al régimen interamericano, **obliga a las autoridades migratorias a realizar la presentación de forma razonable, previsible y proporcional**, atendiendo siempre a las circunstancias –individualizadas– de quienes se encuentren involucradas, lo cual deriva del principio de no arbitrariedad en la privación de libertad de personas migrantes.

227. Por los razonamientos antes expuestos, esta Primera Sala concluye que son infundados los planteamientos de la parte recurrente en relación con los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos, toda vez que las disposiciones impugnadas son acordes al régimen constitucional y convencional para la privación legítima de la libertad de las personas migrantes en territorio nacional.

228. Sin embargo, esto no ocurre en relación con lo dispuesto por el **artículo 99 de la citada ley**, el cual dispone que **es orden público la presentación de las personas extranjeras en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello**, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional, y que la presentación de personas extranjeras es la medida dictada por el Instituto Nacional de Migración mediante la cual se acuerda el **alojamiento**



temporal de una persona extranjera que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

229. De dicho artículo es posible advertir que la presentación se contempla como regla general y no como una excepción, lo cual afecta injustificadamente el derecho a la libertad personal.

230. En efecto, de conformidad con la jurisprudencia interamericana relatada anteriormente, el incumplimiento de normas migratorias (particularmente en los casos en que se hace de forma totalmente irregular) no puede derivar en la privación de la libertad de las personas como regla general. La medida privativa debe ser de carácter excepcional y **ello debe quedar claro en la legislación**, lo cual no sucede con la norma apuntada.

231. Al respecto, es importante enfatizar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que si bien los Estados tienen facultades para idear normas relacionadas con la migración y la entrada y salida del país, lo cierto es que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, de modo tal que: "*las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación y únicamente durante el menor tiempo posible.*"¹⁰²

232. Por ello, la citada Corte Interamericana ha sostenido que: "**serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención** obligatoria de los migrantes irregulares, **sin que** las autoridades competentes **verifiquen** en cada caso en particular, y **mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas** que sean efectivas para alcanzar aquellos fines."¹⁰³

¹⁰² Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, párr. 167; *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana*, párr. 359, y *Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional*. OC-21/14, párr. 151.

¹⁰³ *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana*, párr. 359; *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, párr. 171, y *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, párr. 131.



233. En ese sentido, a juicio de esta Primera Sala, el artículo 99 analizado es inconstitucional, pues el establecimiento de la privación de la libertad como regla general para los fines de cautelar un proceso migratorio se traduce en una medida punitiva enfocada en contrarrestar la migración irregular, lo cual es contrario al parámetro constitucional y convencional de derechos humanos.

234. No pasa inadvertido para esta Primera Sala lo dispuesto en los artículos 101 y 102 de la Ley de Migración, los cuales prevén que una persona extranjera, cuando cumpla con los requisitos, puede ser entregada en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación de la persona extranjera de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.¹⁰⁴

235. Sin embargo, tales disposiciones corroboran que la medida procede solamente ante ciertos supuestos, mientras que la regla general es el "alojamiento" de la persona extranjera en una estación migratoria. Además, en todo caso la custodia es la única medida alternativa posible a la de privación de la libertad, cuya regulación es de aplicación estricta.¹⁰⁵

¹⁰⁴ **Artículo 101.** Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio."

Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá: a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad; b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá; c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana. La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley."

¹⁰⁵ Entre los requisitos que prevé el **Reglamento de la Ley de Migración**, se encuentran:

Artículo 214. Para que el Instituto pueda entregar en custodia a una persona extranjera, en términos del artículo 101 de la Ley, deberá tomar en consideración lo siguiente: I. Que la autoridad migratoria



236. Por esta razón, esta Primera Sala considera que asiste razón a las quejas en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 99 de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos, pues afecta injustificadamente el derecho a la libertad personal.

237. Finalmente, debe destacarse que esta Primera Sala no soslaya que en sus agravios las quejas sostuvieron que se vulneraron sus derechos contenidos en los artículos 21 y 22 constitucionales, al exceder el máximo de treinta y seis horas de detención en faltas administrativas, pues estuvieron incluso más de cuarenta y ocho horas en la estación migratoria; cuestión que a su vez vulneró los principios de necesidad y proporcionalidad para las medidas de privación de la libertad.

238. Sin embargo, estos agravios no están dirigidos a combatir la constitucionalidad del plazo de detención previsto en la norma, sino a discutir la correcta o incorrecta aplicación de la norma en su perjuicio por parte de las autoridades señaladas como responsables, lo cual deriva en un tema de estricta legalidad que no corresponde ser analizado por esta Primera Sala, sino que deberá estudiarse por el Tribunal Colegiado, una vez que le sean devueltos los autos.

cuenta con impedimento legal para resolver en definitiva la situación migratoria de una persona extranjera, de conformidad con los términos establecidos en los artículos 43 y 111 de la Ley; II. Que la persona extranjera no cuente con alerta migratoria; III. Que no haya infringido en más de una ocasión la Ley, y IV. Que no se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 43, fracción I, de la Ley."

"Artículo 215. Además de lo previsto por el artículo anterior, para efectos de que una persona extranjera sea entregada en custodia a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, deberá realizar la solicitud por escrito, la cual deberá ser ratificada mediante comparecencia ante la misma autoridad, dentro del término de tres días naturales siguientes al de su formulación. A la solicitud deberá acompañar los siguientes documentos para su cotejo: I. Acta constitutiva o el instrumento público en el que se acredite la legal existencia de la persona moral, así como sus modificaciones, con el fin de verificar que su objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos; II. Instrumento público en el que conste el tipo de poder o mandato y las facultades conferidas a los representantes legales o a los apoderados, si el acta constitutiva no los contiene, para promover actos legales ante autoridades administrativas federales; III. Identificación oficial vigente del representante o apoderado legal, y IV. Comprobante de domicilio, en el cual se llevará a cabo la custodia, cuya fecha de expedición no exceda de treinta días naturales. Una vez autorizada la custodia, deberá entregar la garantía que haya sido previamente fijada a juicio de la autoridad migratoria."



239. Aunado a lo anterior, se considera que dicho análisis excedería la litis del presente asunto, toda vez que de la lectura de los artículos impugnados se advierte con claridad que se encuentran dirigidos exclusivamente a las personas extranjeras; es decir, la legislación migratoria no avala ni permite, en ninguna circunstancia, la presentación y alojamiento de personas mexicanas en estaciones migratorias.

240. Se afirma lo anterior, pues tal como se desprende de lo dispuesto en los artículos impugnados (transcritos en el párrafo 207 de la presente ejecutoria), el Instituto Nacional de Migración tiene como atribución presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de la propia ley de migración (artículo 20, fracción VII).

241. **Esta presentación se realiza** en aquellos casos en que una persona extranjera es puesta a disposición del Instituto Nacional de Migración, **derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria** (artículo 100). De esta manera, el Instituto Nacional de Migración cuenta con un plazo máximo de 15 días hábiles (el cual se podrá ampliar en ciertos supuestos), contados a partir de su presentación, para resolver lo conducente respecto a la situación migratoria de la persona extranjera (artículo 111).

242. De lo relatado anteriormente, es posible advertir con claridad que la legislación migratoria bajo análisis establece que la presentación y alojamiento **únicamente puede realizarse respecto de personas extranjeras**, pues precisamente busca dos finalidades: 1) la regularización de su estancia, o 2) la asistencia para el retorno. Por lo tanto, el plazo máximo de detención mientras se resuelve el procedimiento administrativo está relacionado únicamente con personas extranjeras y no con personas mexicanas.

243. En ese sentido, si en el presente caso, las personas quejasas, quienes son indígenas mexicanas, fueron sujetas a un procedimiento migratorio que concluyó precisamente en su presentación y alojamiento en una estación migratoria, resulta claro que ello derivó de un actuar ilegal de las autoridades que realizaron la **revisión migratoria**, sustentado en perfiles raciales, que permitió la detención de las quejasas bajo el argumento de que eran personas guatemaltecas.



244. Las anteriores razones impiden a esta Suprema Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma prevista en la Ley de Migración que prevé el plazo máximo de alojamiento en una estación migratoria, pues los argumentos de la quejosa versan sobre una cuestión de legalidad relacionada con la correcta o incorrecta aplicación de la norma en el caso concreto.

E) Efectos de la presente resolución

245. Al haber resultado fundados los conceptos de violación relativos a la inconstitucionalidad de los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos, lo que procede es reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que analice los actos de aplicación, a la luz de las consideraciones plasmadas en esta ejecutoria, tomando en cuenta, entre otras cuestiones, que dichos artículos no deberán aplicarse a las quejas ni en lo presente ni en lo futuro.

246. Adicionalmente, el Tribunal Colegiado deberá tomar en consideración que las personas quejas gozan del derecho a exigir una reparación integral del daño frente a la acreditación de la responsabilidad del Estado.¹⁰⁶ Lo anterior

¹⁰⁶ Cfr. Tesis aislada 1a. CCCXXXVII/2018 (10a.), de rubro: "REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. ORIGEN DE SU INCORPORACIÓN AL TEXTO CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 10 DE JUNIO DE 2011.". Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Sentencia de 8 de junio de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Tesis aislada 1a. CCCXLII/2015 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO.". Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Sentencia de 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Tesis aislada 1a. LV/2017 (10a.), de rubro: "REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO COMO "GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.". Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis.



aunado a que la emisión de la presente sentencia constituye *per se* una forma de reparación.

247. Por tanto, **el Tribunal Colegiado deberá en libertad de jurisdicción ordenar aquellas que considere pertinentes**; para lo cual deberá tomar en consideración lo que esta Primera Sala ha desarrollado, sobre las medidas que componen la reparación integral del daño, en caso de violaciones a derechos humanos:

- **Restitución:** se busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos. Cuando no es posible, entonces la reparación se dará a partir de alguna de las medidas restantes;

- **Rehabilitación:** se busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos, mediante la atención médica o psicológica;

- **Compensación:** incluye la valoración de los daños materiales e inmateriales. Se otorga a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se concederá por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

- **Satisfacción:** tiene el objetivo de reintegrar la dignidad de las víctimas y ayudar a reorientar su vida o memoria, y

- **Medidas de no repetición:** se busca que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Cfr. **Amparo en revisión 601/2017**. Segunda Sala. Sentencia de 4 de abril de 2018. Resuelta por unanimidad de cinco votos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente) y Eduardo Medina Mora I. Asimismo, véase: **Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de**



248. Tomando en cuenta dichos parámetros, tenemos que la primera medida derivada de la reparación integral, por la naturaleza de la violación de derechos, y en las circunstancias propias del caso, no resulta satisfecha con la restitución, porque no es posible volver las cosas al estado que tenían, pues las personas quejasas fueron detenidas arbitrariamente y posterior a ello fueron privadas de su libertad en una estación migratoria por más de cuarenta y ocho horas, a pesar de ser personas mexicanas.

249. Ahora bien, si bien existe una "*imposibilidad material*" para la restitución del derecho violado, ello no deja sin posibilidad de concreción los efectos de la concesión del amparo, en tanto pueden decretarse medidas inherentes a la calidad de víctima, como la compensación económica y aquéllas de satisfacción y no repetición; mismas que conforme a la legislación resulten aplicables.

250. En ese sentido, se deberán tomar en cuenta las medidas de reparación integral previstas en la Ley General de Víctimas, sujetando en el caso concreto a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, órgano que actuará, en los términos que prevé la propia legislación y su reglamento, para efecto de que solicite, obtenga, o coordine las acciones necesarias que permitan la aportación de los elementos indispensables y eficaces para concretizar las medidas de reparación integral del daño ocasionado con la violación.

251. Así, las autoridades que en su caso se sujeten al cumplimiento del fallo lo harán a la luz del mandato de lograr la mayor satisfacción en la reparación integral y tomando en cuenta que se trata de una violación grave de derechos humanos en contra de personas indígenas, y por estar involucrada una persona indígena menor de edad.

252. Lo anterior sin menoscabo de las obligaciones de las autoridades señaladas como responsables, las cuales, además deberán cooperar con las autoridades administrativas encargadas de instrumentar la reparación (como lo es

violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Organización de las Naciones Unidas. Resolución 60/147. Adoptada el 16 de diciembre de 2005.



la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas) para efecto de tener los elementos necesarios para la reparación integral a favor de las personas quejasas y cumplimentar sin dilación alguna, todas y cada una de las medidas impuestas.

253. Esta Primera Sala no soslaya que es un hecho notorio, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la **recomendación No. 22/2016**, en la cual determinó que se habían vulnerado los derechos de las personas quejasas a la no discriminación, a la nacionalidad, a la libertad personal y de tránsito y el de acceso a la justicia. Además, reconoció que estas personas habían sido víctimas de tratos crueles y degradantes, por lo que debían ser reparadas.¹⁰⁸

254. Asimismo, derivado de dicha recomendación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ordenó en la resolución ***** la reparación integral de los daños que les fueron ocasionados, incluyendo una disculpa pública del Instituto Nacional de Migración.

255. Sin embargo, éstas serán cuestiones que, en su caso, podrán ser señaladas por las autoridades responsables en la fase de cumplimiento de la sentencia, para acreditar que ya existen medidas tendientes a reparar las violaciones a derechos humanos de las quejasas.

V. DECISIÓN

256. De conformidad con lo anterior, al haber resultado **infundados** por una parte, y **fundados** por otra los conceptos de violación respecto de las normas generales materia de revisión constitucional, procede **negar** el amparo en cuanto a los artículos 16, fracción II, 17, 20 fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos, y **amparar** a ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , por lo que se refiere a los artículos 97, 98 y 99 de la propia ley, vigentes al momento de los hechos, para los efectos precisados en el apartado que antecede.

¹⁰⁸ CNDH. **Recomendación No. 22/2016**. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, a la no discriminación, a la integridad y seguridad personal, y al acceso a la justicia en agravio de V1, V2, V3 y V4 de nacionalidad mexicana. 22 de mayo de 2016. Disponible en línea: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_022.pdf>



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en el juicio de amparo respecto de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos.

SEGUNDO.—En la materia de la revisión, la Justicia Federal no ampara ni protege a *****, *****, y *****, todos de apellidos *****, en contra de los artículos 16, fracción II, 17, 20 fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración vigentes al momento de los hechos.

TERCERO.—**La Justicia de la Unión ampara y protege a *****, *****, y *****, todos de apellidos *****, en contra de los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos, en los términos precisados en esta ejecutoria.**

CUARTO.—Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, en términos del último apartado de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al tribunal de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente sentido:

Respecto al **punto resolutivo primero**, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien considera que también debe sobreseerse respecto de los artículos 20, 98 y 99 de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos y se reserva su derecho a formular voto particular; así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.



Por lo que hace al **punto resolutivo segundo**, en cuanto a la negativa del amparo a la parte quejosa respecto de los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de consideraciones y se reserva su derecho a formular voto concurrente; así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien aclaró que está a favor del proyecto, pero con salvedad en las consideraciones y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

Por su parte, en relación con negar el amparo respecto de los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Respecto del **punto resolutivo tercero**, en cuanto a la concesión del amparo a la parte quejosa por lo que hace a los artículos 97 y 98, de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Mientras que respecto a la concesión del amparo por el artículo 99 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se votó por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien, ante la dificultad de obtener las votaciones suficientes para resolver la problemática planteada, y con la finalidad de no dilatar más la resolución del asunto, se pronunció de manera excepcional en cuanto al fondo respecto a la inconstitucionalidad de este artículo, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de



los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

Finalmente, respecto del **punto resolutivo cuarto**, se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por estar en contra de los efectos y del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho a formular voto particular.

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

En términos de lo previsto en los artículos 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, 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: El tercero, cuarto y quinto rubros a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a las tesis aisladas 1a. XXX/2023 (11a.), 1a. XXIX/2023 (11a.) y 1a. XXVIII/2023 (11a.) publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en las páginas 2274, 2278 y 2280 de esta *Gaceta*, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.) y aislada 1a. CXXI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. CCCXXXVII/2018 (10a.), 1a. LV/2017 (10a.) y 1a. CCCXLII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas y 13 de noviembre de 2015 a las 10:06



horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 400; 42, Tomo I, mayo de 2017, página 470 y 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 949, con números de registro digital: 2018805, 2014343 y 2010414, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en el amparo en revisión 275/2019.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintidós, resolvió el recurso de revisión promovido por tres personas indígenas mexicanas (pertenecientes a la comunidad Maya Tzeltal) quienes se inconformaron con la decisión del Juez de Distrito de sobreseer en el juicio respecto de distintas normas de la Ley de Migración, vigentes al momento de los hechos.

Aclaración previa

En este caso se impugnó más de media docena de artículos de la Ley de Migración, lo que provocó diversas posiciones diferenciadas y matices entre quienes integramos la Primera Sala, y si bien la suscrita fue ponente en este asunto, una mayoría de tres optó por la inconstitucionalidad de uno de esos preceptos (el 99), en contravención a la propuesta, que era declarar su validez, y ése es el motivo de que, siendo ponente, formule un voto particular.

Antecedentes del caso

El asunto tiene su origen en una revisión migratoria llevada a cabo en septiembre de dos mil quince, por agentes adscritos al Instituto Nacional de Migración, en el Estado de Querétaro. Dichos agentes marcaron el alto a un autobús que iba con destino a la ciudad de Guaymas, Sonora, en el que viajaban distintas personas (entre ellas las quejas), a quienes les solicitaron que mostraran sus identificaciones. Dos de las personas quejas presentaron el original de su credencial para votar, mientras que la tercera presentó una copia de su acta de nacimiento, dado que al momento de los hechos era menor de edad (tenía dieciséis años). Sin embargo, los agentes migratorios consideraron que sus documentos eran falsos y que en realidad su nacionalidad era guatemalteca.



Por esta razón, las tres personas fueron detenidas, alojadas en una estación migratoria y sujetas al procedimiento administrativo correspondiente.

En virtud de lo anterior, una abogada presentó un juicio de amparo indirecto por comparecencia, a nombre de las tres personas, en el que reclamó su detención, retención e incomunicación ilegal. Posteriormente, la parte quejosa presentó diversas ampliaciones de demanda en las cuales impugnó la constitucionalidad de distintos artículos de la Ley de Migración; de manera destacada, los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98, 99, 100, 121 (los cuales contemplan las facultades para llevar a cabo la revisión, detención y alojamiento migratorio, así como solicitar documentación para acreditar la situación migratoria regular).

Seguida la secuela procesal correspondiente, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que determinó sobreseer en el juicio de amparo respecto de las normas reclamadas, al considerar que habían cesado los efectos de los actos reclamados, aunado a que no se generaba a las quejas una afectación jurídicamente relevante con la existencia de las normas dado que las mismas no resultaban estigmatizantes porque no proyectaban un mensaje discriminatorio.

En desacuerdo con dicha determinación, las personas quejas, por conducto de su autorizada en términos amplios, interpusieron recurso de revisión, el cual fue conocido inicialmente por un Tribunal Colegiado que levantó el sobreseimiento y reservó jurisdicción a la Suprema Corte para analizar los temas de constitucionalidad.

Proyecto inicialmente presentado a la Primera Sala

En el proyecto que sometí a consideración de la Primera Sala propuse declarar únicamente la inconstitucionalidad de la revisión migratoria, prevista en los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración vigente al momento de los hechos,¹

¹ **Artículo 97.** Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.

"La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará."

Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley."



dado que vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación. Lo anterior, a partir de dos cuestiones medulares: la primera, porque el diseño de revisión migratoria que contienen esos artículos resulta sobreinclusivo, ya que afecta el derecho al libre tránsito de cualquier persona que se encuentre dentro del territorio nacional, sin importar si es mexicana o extranjera; y la segunda, por generar impactos diferenciados en perjuicio de las personas afromexicanas e indígenas pues, dada su amplitud, la norma posibilita que los agentes de migración acudan a perfiles raciales al ejercer esta facultad.

Además, propuse reconocer la constitucionalidad de los artículos 16, fracción II, y 17 de la Ley de Migración,² que prevén la facultad de las autoridades migratorias para requerir a las personas que se encuentran en el territorio mexicano de la documentación necesaria para su identificación y para acreditar su situación migratoria regular, al advertir que, contrario a lo indicado por la parte quejosa, dichas normas no vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación, en tanto que únicamente versan sobre una facultad que tienen las autoridades para observar el cumplimiento de las condiciones de entrada y salida del país de las personas extranjeras.

También propuse declarar la constitucionalidad de los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración,³ que regulan la presentación y el alojamiento en las estaciones migratorias porque, en principio, son acordes con el régimen

² "Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: ...

"II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias; ..."

"Artículo 17. Sólo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la identidad o situación migratoria de los migrantes cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán inmediatamente hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente."

³ "Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: ...

"VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos; ..."

"Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición."

"Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley."



constitucional y convencional para la privación legítima de la libertad de las personas migrantes en el territorio nacional; mientras que respecto del artículo 99⁴ no me pareció prudente entrar al análisis de su inconstitucionalidad ya que advertí que las personas quejasas no se encontraban en el supuesto de las normas de ser **extranjeras** y que por esa causa hayan sido retenidas con miras a analizar su "retorno" a otro país o "definir" su situación legal en México, pues eran mexicanas. Entonces me pareció que lo más adecuado era reservar el criterio propio y de la Sala hasta en tanto se presente un caso que verdaderamente cuestione esos preceptos, desde el punto de vista de la persona migrante; es decir, para observar cómo impacta esta norma en sus destinatarios originarios: si tales estaciones migratorias les facilitan o no un retorno ordenado y jurídicamente pulcro a su país, si es más conveniente que existan estas estaciones a fin de evitar que se alarguen y compliquen sus trámites, que se haga más gravosa su defensa y la recuperación de su libertad, en fin, si son o no acordes las normas al régimen constitucional y convencional previsto para la privación legítima de la libertad en territorio nacional. Éste no era el supuesto para analizar esas cuestiones, porque no se trata de personas extranjeras sino de personas mexicanas, que de ninguna manera podrían enfrentar un trámite migratorio (contactar a su embajada o consulado, seguir procesos para su retorno o la regularización de su ingreso a México, etcétera) que amerite una detención en una estación migratoria. Por eso, reitero, no formulé la propuesta de inconstitucionalidad al respecto y opté por reservar criterio hasta que la norma sea cuestionada en sus alcances e impactos verdaderos.

Lo anterior que no sucedía con los artículos cuya inconstitucionalidad propuse (la **revisión** migratoria) porque, aunque las personas no fueran extranjeras, la amplitud de la norma permite que las autoridades migratorias detengan a cualquiera que, por decirlo así, parezca extranjero. Es cierto que los artículos sobre revisión migratoria (97 y 98)⁵ obligan a las autoridades administrativas a que la revisión sea fundada y motivada, pero no desglosa a partir de qué se van a pedir identificaciones a las personas mexicanas que se encuentren en tránsito o que, solicitadas, tilden de falsas las presentadas.

⁴ "Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

"La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno."

⁵ Supra nota 1.



Si bien las normas no son discriminatorias, permiten una amplia discrecionalidad por parte de quienes la aplican, pues "*para comprobar la situación migratoria de los extranjeros*" puede requerir que las personas mexicanas se identifiquen, y éstas pudieran no traer su identificación a la mano (la Constitución no obliga a ello sino que, al contrario, enaltece el libre tránsito) o, peor, traerla y ser tachada de falsa sin justificación ninguna y a partir de ahí detener y privar de la libertad a mexicanos.

Comprendo la política migratoria, y es necesario que un país mantenga su soberanía y sus fronteras vigiladas, pero las normas fallan en contribuir a ese propósito porque lo hacen de una forma tan amplia que conlleva el potencial de causar afectaciones imprevistas y efectos perversos en su aplicación. Es decir, resulta sobreinclusiva. Y **no** es una cuestión que "*derive de su aplicación*" porque no es el acto lo que resulta inconstitucional, sino que es la vaguedad de la norma, la permisión que entraña.

Así, con una votación diferenciada en cuanto a cada uno de los puntos resolutiveos, el proyecto que presenté se votó en sus términos, con excepción de lo considerado en torno al artículo 99 de la Ley de Migración, pues al respecto se alcanzó una mayoría de tres votos por su inconstitucionalidad.⁶ Este artículo dispone lo siguiente:

"Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

"La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno."

Razones del diseño

La postura mayoritaria, reflejada finalmente en la ejecutoria, sostiene que el referido artículo 99 es inconstitucional al establecer el alojamiento en las estaciones migratorias como una regla general y no como una excepción, lo cual vulnera el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la libertad personal.

⁶ De la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



Sin embargo, como adelanté, considero que, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 99 de la Ley de Migración, la mayoría de la Sala desconoció que dicho precepto forma parte de un sistema normativo que regula la presentación y alojamiento en las estaciones migratorias y que se integra a su vez por lo dispuesto en los artículos 20, fracción VII, 100 y 121,⁷ los cuales fueron impugnados por la quejosa y cuya constitucionalidad se reconoce en la ejecutoria.

Lo anterior es relevante dado que al declararse la inconstitucionalidad del artículo 99 y reconocerse la validez de los otros artículos impugnados que regulan la misma figura se podría provocar un desajuste en el ordenamiento, con la consecuente inseguridad jurídica para las personas encargadas de su aplicación, pero sobre todo para las propias personas destinatarias de las normas.

Sin embargo, mi **principal inconformidad** con la decisión mayoritaria radica en que el análisis de inconstitucionalidad de la norma **excede la litis** del presente asunto, toda vez que la parte quejosa no se inconformó expresamente con dicha cuestión, pues si bien señaló que se transgredía su derecho a la libertad, lo cierto es que lo hizo depender de que la detención migratoria no deriva de un delito y de que, a su parecer, la misma se sustenta en **estereotipos y prejuicios**. Estas cuestiones fueron debidamente abordadas en el proyecto que presenté bajo mi ponencia, al precisar que no se trata de una medida de carácter penal, sino administrativa que obliga a las autoridades competentes a la presentación de las personas extranjeras respetando en todo momento sus derechos humanos y que dicha presentación debe realizarse de forma razonable, previsible y proporcional, atendiendo a las circunstancias individualizadas de quienes se encuentren involucradas.

Además, reitero que, de la lectura del citado **artículo 99**, es posible advertir con claridad que se encuentra **dirigido exclusivamente a las personas extranjeras**, cosa contraria de los artículos cuya inconstitucionalidad propuse (97 y 98). Es decir, la legislación migratoria no avala ni permite, en ninguna circunstancia, la presentación y alojamiento de personas mexicanas en estaciones migratorias, de ahí que, como lo indiqué con anterioridad, la declaratoria de inconstitucionalidad de dicho precepto excede la litis del caso, y condiciona el criterio de esta Primera Sala frente a algún caso futuro que esta vez sí sea promovido por un extranjero y que requiera la mayor objetividad en el análisis de los planteamientos que en su momento se presenten.

⁷ *Supra*, ver nota 3.



Afirmo lo anterior, pues tal como se desprende de lo dispuesto en la ley impugnada, el Instituto Nacional de Migración tiene como atribución presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de la propia ley de migración (artículo 20, fracción VII).

En ese sentido, el alojamiento temporal de una persona extranjera, que no acredita su situación migratoria, se acuerda por medio de la presentación, la cual tiene por objeto resolver sobre la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno (artículo 99). Esta presentación se realiza en aquellos casos en que una persona extranjera es puesta a disposición del Instituto Nacional de Migración, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria (artículo 100). De esta manera, el Instituto Nacional de Migración cuenta con un plazo máximo de quince días hábiles (el cual se podrá ampliar en ciertos supuestos), contados a partir de su presentación, para resolver lo conducente respecto a la situación migratoria de la persona extranjera (artículo 111).

De lo relatado, es posible advertir con claridad que la legislación migratoria bajo análisis establece que **la presentación y alojamiento únicamente puede realizarse respecto de personas extranjeras**, pues precisamente busca dos finalidades: 1) la regularización de su estancia, o 2) la asistencia para el retorno.

Por lo tanto, si en el presente caso, las personas quejasas, quienes son indígenas mexicanas, fueron sujetas a un procedimiento migratorio que concluyó precisamente en su presentación y alojamiento en una estación migratoria, resulta claro que ello derivó de **un actuar ilegal** de las autoridades que realizaron la revisión migratoria, amparado por un par de artículos (97 y 98) que permiten sustentarse en **perfiles raciales** y derivar de ahí la detención de las quejasas bajo el argumento de que eran personas guatemaltecas.

Las anteriores razones impedían, a mi parecer, que esta Suprema Corte se pronunciara sobre la inconstitucionalidad del artículo 99 de la Ley de Migración bajo el argumento de que establece a la presentación y el alojamiento en las estaciones migratorias como una regla general, pues en todo caso dicho aspecto no está relacionado de manera directa con las quejasas, quienes, reitero, son personas indígenas mexicanas y no extranjeras.

Además, el análisis de constitucionalidad de este artículo 99, a la luz de los argumentos expuestos por la mayoría, excede la materia del recurso en su vertiente tutelar, en tanto que no tendrá ningún impacto benéfico en la esfera jurídica



de las personas quejosas, pues de la lectura literal del precepto es posible advertir que la norma está dirigida a personas extranjeras y no a mexicanas.

Por ende, considero que la declaratoria de inconstitucionalidad de las revisiones migratorias que se hace en la ejecutoria (sobre la base de que la amplitud de esa figura permite atender a perfiles raciales), resultaba suficiente para evitar que las quejosas se vean afectadas por una *incorrecta aplicación* de lo dispuesto en el artículo 99, como ocurrió en el caso. Para poder acordar la presentación y alojamiento de una persona en una estación migratoria, se requiere su detención en el marco de una revisión migratoria, en una visita de verificación (que se efectúa para revisar la veracidad de la información migratoria manifestada por personas extranjeras) o en el control migratorio (que se realiza en las entradas y salidas del país), así que, ante la declaratoria de la inconstitucionalidad de la revisión migratoria, las personas quejosas al ser mexicanas no podrán volver a ser sujetas a un procedimiento administrativo migratorio.

Con este razonamiento queda más evidenciado que la declaración de inconstitucionalidad del artículo 99 excedió la litis, condicionó el criterio de la Primera Sala y trastocó un sistema (estaciones migratorias) en el que estaban las personas chiapanecas *solamente como consecuencia* (mero acto de aplicación) de un par de normas verdaderamente inconstitucionales: los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, que permitieron que esta ley, dirigida a personas extranjeras, se aplicara a connacionales.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos aclaratorio, concurrente y particular que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en el amparo en revisión 275/2019, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintidós.

Ante la complejidad de este asunto, considero necesario aclarar el sentido de mi votación respecto de la procedencia del juicio de amparo y de la concesión del amparo respecto del artículo 99 de la Ley de Migración, así como expresar las razones por las que disiento de algunas consideraciones y decisiones, respectivamente.

Este juicio de amparo deriva del procedimiento migratorio al que fueron sometidos los quejosos, campesinos mexicanos indígenas que viajaban hacia el norte del país para trabajar en el campo, con motivo de una revisión migratoria en



la que los agentes del Instituto Nacional de Migración consideraron probablemente apócrifas sus identificaciones y la posibilidad de que se tratara de migrantes centroamericanos. Durante el procedimiento migratorio fueron "alojados" en una estación migratoria.

Los quejosos reclamaron el procedimiento migratorio y distintas normas de la Ley de Migración, como *autoaplicativas*. Durante el curso del juicio de amparo, el procedimiento migratorio se resolvió favorablemente y fueron puestos en libertad. Por este motivo, la Jueza de Distrito sobreseyó el juicio, al considerar que cesaron los efectos del acto de aplicación de normas heteroaplicativas.

En la revisión, el Tribunal Colegiado que conoció del asunto revocó el sobreseimiento al considerar, fundamentalmente, que las normas reclamadas eran *autoaplicativas*, y que no cesaron los efectos del procedimiento administrativo migratorio por distintas razones, como la posibilidad de que los quejosos fueran detenidos nuevamente, al tratarse de campesinos que transitan regularmente por el país para trabajar. Y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte para conocer de la constitucionalidad de las normas de la Ley de Migración reclamadas.

I. Procedencia del juicio de amparo

a) Voto aclaratorio respecto de la procedencia del juicio de amparo. Como se pone de manifiesto de la narración de antecedentes, el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento de este asunto revocó el sobreseimiento del juicio al considerar, en esencia, que las normas reclamadas son autoaplicativas y que no habían cesado los efectos del procedimiento migratorio, por distintas razones, por lo que reservó jurisdicción a esta Suprema Corte.

Mi votación respecto del fondo de este asunto parte, justamente, del hecho de que el Tribunal Colegiado revocó el sobreseimiento en un plano de legalidad, sin que ello refleje necesariamente mi criterio respecto de la procedencia del juicio de amparo en casos como el que se sometió al conocimiento de ese tribunal, cuestión sobre la que reservo mi criterio.

b) Voto particular respecto del sobreseimiento del juicio, únicamente por los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración

Aunque comparto el sobreseimiento por los artículos mencionados, disiento de la decisión de no sobreseer, también, por los artículos 20, 98 y 99 de la Ley de Migración.



Estos artículos fueron considerados *autoaplicativos* por el Tribunal Colegiado que levantó el sobreseimiento. Durante el juicio de amparo se reformaron, tanto formal como substantivamente, por lo que en mi opinión se trata de nuevos actos legislativos, lo que ameritaba el sobreseimiento conforme a la técnica del juicio de amparo, especialmente si se les consideró autoaplicativos, pues en este caso cesaron los efectos de esas normas y es imposible dar efectos durante su vigencia, al haberse extinguido, en términos del artículo 78 de la Ley de Amparo y de la jurisprudencia del Pleno P./J. 89/97, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO."

II. Negativa del amparo

a) Voto particular respecto de la decisión de negar el amparo por los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración (alojamiento forzoso).

No comparto la negativa del amparo respecto de esas normas de la Ley de Migración, que regulan la institución del alojamiento forzoso.

Por lo que hace al artículo 20, porque debió sobreseerse por las razones que mencioné en el epígrafe anterior.

Y por lo que hace al resto de los artículos, porque desde mi perspectiva, son inconstitucionales por las razones siguientes:

Para apreciar la constitucionalidad del alojamiento forzoso durante el procedimiento migratorio, debe partirse de que existe un régimen constitucional especial relativo a la materia migratoria, que permite distinguirlo del régimen de privación de la libertad penal y del administrativo en general, y se fundamenta en el artículo 11 constitucional.

Esa norma constitucional habilita al legislador para restringir derechos como la libertad deambulatoria, para cumplir con la finalidad de controlar la migración, por lo que se trata de un régimen constitucional diferenciado del derecho penal y del administrativo en general, particularmente en lo tocante a la libertad personal.

En este sentido, el análisis de las restricciones a derechos con fines migratorios tendría que analizarse, en principio, directamente examinando su idoneidad, necesidad y proporcionalidad (sin aplicar los criterios penales o administrati-



vos generales), pero surgen dos consideraciones por razones de congruencia con la regulación constitucional: en principio, podrían admitirse restricciones a la libertad personal distintas de las admisibles en general en el derecho administrativo, previstas en el cuarto párrafo del artículo 21 constitucional (36 horas), esto es, restricciones más amplias a la libertad personal. Sin embargo, esas restricciones no podrían ser mayores a las admisibles en derecho penal, pues infringir las leyes migratorias no es delictivo: se trata únicamente de un ilícito administrativo.

El alojamiento forzoso es la única alternativa para los migrantes que entraron irregularmente al país (en las normas reclamadas, antes de la reforma), cuya sanción será el retorno asistido (si se allanan) o la deportación (si no se allanan), según el artículo 144 de la Ley de Migración.

Ahora bien, la primera razón de la inconstitucionalidad del alojamiento migratorio cautelar radica en que permite afectaciones a la libertad personal innecesarias y desproporcionadas, pues no contempla alternativas menos restrictivas de la libertad personal de eficacia similar, como podrían ser garantías económicas (fianza, etcétera) o personales (el compromiso de una persona o institución para presentarlo), obligaciones de comparecer periódicamente o de residir en determinado lugar, etcétera. Esto muestra que el alojamiento forzoso es una medida innecesaria y desproporcionada, pues incluso en el derecho penal se admiten medidas cautelares menos restrictivas, considerando que las infracciones migratorias no son ilícitos penales y, por lo tanto, la importancia de realizar el control migratorio no se compadece con la intensa afectación a la libertad.

En este sentido, en el sistema interamericano se ha sostenido que el alojamiento migratorio es convencional, sólo si se regula como una medida excepcional y se contemplan medidas menos restrictivas, como las sugeridas, para lograr la comparecencia del migrante al procedimiento administrativo y su eficacia. Al respecto, véanse, entre otros, el *Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y personas sujetas a protección internacional*. SCJN. Capítulo E, puntos 2 y 3, y capítulo F, puntos 2 y 3. *Caso Velez Loor Vs. Panamá*, Corte IDH, párrs. 166 y ss. Y *Derechos Humanos de los Migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Comisión IDH, capítulo III, D.

Pero además, el alojamiento forzoso es inconstitucional por una segunda razón: incide innecesaria y desproporcionadamente en el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.



En efecto, según la regulación de la Ley de Migración (artículo 111), la regla general es que el alojamiento debe durar 15 días *hábiles*, prorrogables hasta 60 días *hábiles* en ciertos supuestos, *o de manera indefinida cuando los migrantes ejercen el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva*.

Es decir, si los migrantes ejercitan algún medio de defensa en contra de los actos del procedimiento migratorio, su privación administrativa de la libertad puede prolongarse *indefinidamente*, hasta su conclusión, lo que no sólo representa una restricción de la libertad mucho más intensa que las admitidas en derecho penal (ante la ausencia de alternativas y la posibilidad de que los medios de defensa se prolonguen más que un juicio penal), sino que, además, impone un costo desproporcionado en términos de libertad personal para obtener tutela jurisdiccional efectiva, pues los migrantes se enfrentan al dilema de defender sus derechos o recobrar su libertad personal.

b) Voto concurrente en relación con la negativa del amparo por los artículos 16 fracción II y 17 de la Ley de Migración (deber de identificación)

Aunque comparto el sentido de la decisión, reconocer la constitucionalidad de esas normas, no comparto la motivación de la misma, pues, en relación con el artículo 16, fracción II, de la Ley de Migración, por las razones que expuse anteriormente, considero respetuosamente que todas las personas, mexicanas o extranjeras, tienen el deber de identificarse ante la autoridad si ello es necesario para que cumplan con sus funciones constitucionalmente asignadas, no sólo porque ello es una condición de posibilidad para que la autoridad pueda cumplir con los objetivos públicos que le ordena la Constitución, sino porque ésta y la Ley General de Población establecen expresamente el deber de las personas de contar con identificación oficial.

Por otra parte, se hace notar que el artículo 17 de la Ley de Migración no tiene que ver con el deber de identificarse, sino con la facultad de la autoridad de retener documentos cuando estime que son apócrifos, lo que considero constitucional en tanto es una medida necesaria para satisfacer los fines del procedimiento migratorio.

III. Concesión del amparo

a) Voto particular respecto de la concesión del amparo por los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración (revisión migratoria). No comparto la concesión del



amparo respecto de estos artículos. Respecto del 98, porque debió sobreseerse como lo manifesté previamente, al haber sido reformado sustantivamente.

Respecto del 97, por las razones siguientes.

La mayoría consideró que las facultades de revisión migratoria al interior del país son inconstitucionales porque son innecesarias, ya que para lograr los fines de la migración legal bastan las de verificación de la situación migratoria de quienes entraron legalmente al país y las de control migratorio en fronteras y puntos de cruce internacional, además de que son discriminatorias, porque pueden ser aplicadas con perfiles racistas.

No comparto esta apreciación por lo siguiente.

En la Ley de Migración existen tres facultades migratorias: control, verificación y revisión. El control (artículo 81) es en los puntos de ingreso (frontera, litorales, aeropuertos); la verificación (artículo 92) es para personas que entraron legalmente al país pero perdieron sus documentos, vencieron o realizan actividades no autorizadas. La revisión (artículo 97) es el control dentro del territorio (generalmente en tránsito terrestre, es decir, carreteras y caminos).

Por lo que hace a la consideración de que el artículo 97 es discriminatorio, no comparto esa apreciación, pues no advierto que haga expresamente una distinción arbitraria, o que dé un trato arbitrariamente igual a situaciones distintas, por haber omitido hacer una distinción relevante respecto de un grupo vulnerable que sufra un impacto desproporcionado (discriminación indirecta). En este sentido, desde mi punto de vista, esa norma no viola el principio de igualdad, aunque, evidentemente, cualquier norma (con el grado de generalidad que sea) puede ser aplicada discriminatoriamente, pero ello no es un problema de constitucionalidad de la norma sino de arbitrariedad del acto de aplicación.

Por otra parte, no comparto la afirmación de que las facultades de revisión migratoria son innecesarias para lograr el fin constitucional de controlar la migración, además de que son sobreincluyentes porque pueden aplicarse, indebidamente, a mexicanos.

El artículo 11 constitucional permite restringir, expresamente, la libertad deambulatoria de todas las personas, mexicanos y extranjeros, con la finalidad de que la autoridad administrativa pueda ejercer sus facultades migratorias.



En este sentido, hay un claro fundamento constitucional para las facultades de revisión migratoria al interior del país, por lo que la cuestión que debió analizarse es si la *intensidad* de esa restricción, está justificada.

En mi opinión, esa norma reclamada persigue un fin legítimo, el control migratorio, ordenado por el artículo 11 constitucional. Es adecuada en tanto tiene una conexión instrumental con el fin, pues permite detectar a los migrantes en situación irregular. A mi juicio, la revisión migratoria también es una medida necesaria, no sólo porque está expresamente contemplada en la Constitución, sino también porque es un hecho notorio que la situación migratoria implica flujos internos de migrantes en situación irregular, ante la imposibilidad de controlar fronteras de enorme extensión, *por lo que no se advierte otro medio razonable para controlar los flujos migratorios* de estas características. Y considero que esas facultades de revisión no afectan desproporcionadamente a algún derecho fundamental, pues para los mexicanos implican, simplemente, la molestia momentánea de identificarse ante la autoridad con cualquiera de los documentos permisibles, molestia que se estima claramente compensada por la importancia de alcanzar el objetivo del control migratorio, ordenado constitucionalmente. Y para los migrantes, suponen el deber de identificarse y atender un proceso migratorio en su caso, lo que, *per se*, no implica una afectación desproporcionada a su libertad, pues en todo caso, lo que causa esa afectación es el alojamiento forzoso, como ya mencioné.

Pero al margen de lo anterior, el hecho de que las facultades de revisión migratoria puedan aplicarse a mexicanos, no torna inconstitucional la norma, pues además de que el propio artículo 11 constitucional lo permite, considero respetuosamente que la norma que permite el control migratorio en territorio nacional, *necesaria y legítimamente debe dirigirse y aplicarse tanto a los extranjeros, como a los mexicanos*, porque es imposible saber si una persona es extranjera o nacional a simple vista, sin que la persona se identifique válidamente ante la autoridad como mexicano o como extranjero.

Dicho en otros términos, la identificación de las personas, sean nacionales o extranjeras, es una condición necesaria para que la autoridad pueda ejercer las facultades migratorias previstas en el artículo 11 constitucional. No en vano esta norma prevé expresamente la posibilidad de restringir la libertad deambulatoria *de toda persona, mexicana o extranjera*, si es con la finalidad de que la autoridad administrativa cumpla con los fines migratorios, aunque, evidentemente, las consecuencias migratorias sólo se seguirán para los extranjeros, no para los mexicanos, una vez identificados.



Por lo tanto, no comparto el argumento de la mayoría en el sentido de que los mexicanos no están obligados a identificarse ante la autoridad migratoria.

Desde mi perspectiva, es imposible que se realice el control migratorio sin que se identifiquen tanto mexicanos como extranjeros, pues si los mexicanos no están obligados a identificarse ante la autoridad administrativa migratoria ¿por qué sí lo estarían en la frontera o cuando se ejercen facultades de verificación, no de revisión migratoria?

El deber de identificación, para los mexicanos, supondrá una pequeña molestia, la de atender a la autoridad e identificarse (lo que esta Sala ha considerado constitucional cuando la molestia proviene de otras facultades administrativas, como las de la autoridad de seguridad pública, por ejemplo), y para los extranjeros, la molestia de identificarse y demostrar su legal estancia en el país.

Pero además, considero que los mexicanos sí están obligados a contar con identificación y a identificarse ante la autoridad administrativa o judicial, cuando ello sea necesario para que ejerzan sus facultades, porque, contrario a lo que sostuvo la mayoría, tanto la Constitución (art. 36 y segundo transitorio de la reforma respectiva) como la Ley General de Población (artículos 97 y siguientes), así lo establecen: es obligación de los mexicanos inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener el documento de identificación respectivo, por lo que si es obligatorio contar con identificación (el medio), con mayor razón lo es identificarse ante la autoridad competente en ejercicio de sus funciones (el fin).

b) Voto aclaratorio respecto de la concesión del amparo por el artículo 99 de la Ley de Migración. Yo voté por el sobreseimiento respecto de, entre otros, el artículo 99 de la Ley de Migración. No obstante, ante la dificultad de obtener las votaciones suficientes para resolver la problemática planteada, y con la finalidad de no dilatar más la resolución del asunto, me pronuncié, *de manera excepcional*, en cuanto al fondo respecto a la inconstitucionalidad de este artículo.

IV. Efectos de la concesión del amparo

a) Voto particular respecto de los efectos

No comparto los efectos que la mayoría imprimió a la concesión del amparo, en esencia, porque parten de la asunción implícita de que los quejosos fueron



víctimas de un acto de *aplicación* arbitrario, sin que esta premisa esté respaldada por el análisis de *legalidad* respectivo, cuestión que además es competencia del Tribunal Colegiado, no de esta Sala.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 89/97 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 10, con número de registro digital: 197244.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular y concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con el amparo en revisión 275/2019.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de **dieciocho de mayo de dos mil veintidós** resolvió por mayoría de votos¹ el amparo

¹ Respecto al punto resolutivo primero, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien considera que también debe sobrepasar respecto de los artículos 20, 98 y 99 de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos y se reserva su derecho a formular voto particular; así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

Por lo que hace al punto resolutivo segundo, en cuanto a la negativa del amparo a la parte quejosa respecto de los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de consideraciones y se reserva su derecho a formular voto concurrente, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien aclaró que está a favor del proyecto, pero con salvedad en las consideraciones y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

Por su parte, en relación con negar el amparo respecto de los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Respecto del punto resolutivo tercero, en cuanto a la concesión del amparo a la parte quejosa por lo que hace a los artículos 97 y 98, de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



en revisión 275/2019, en el sentido de, por un lado, sobreseer el juicio de amparo respecto de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración;² negar el amparo en contra de los artículos 16, fracción II, 17, y 20, fracción VII, de la Ley de Migración;³ y, reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito para analizar los actos de aplicación de las normas reclamadas a la luz de las consideraciones plasmadas en la ejecutoria.⁴

2. Y, por el otro, conceder el amparo a la parte quejosa en contra de los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración.

I. Razones de la mayoría

3. En síntesis, por un lado, la mayoría de los Ministros integrantes de esta Primera Sala determinaron lo siguiente:

- **Sobreseer** el juicio de amparo respecto de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración, al considerar que la parte quejosa no sostuvo argumentos tendentes a justificar su inconstitucionalidad, con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII, de la Ley de Amparo.⁵
- **Negar** el amparo respecto de los artículos 16, fracción II, y 17 de la Ley de Migración, al considerar que esas disposiciones normativas son parte de los procesos

Mientras que respecto a la concesión del amparo por el artículo 99 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se votó por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien, ante la dificultad de obtener las votaciones suficientes para resolver la problemática planteada, y con la finalidad de no dilatar más la resolución del asunto, se pronunció de manera excepcional en cuanto al fondo respecto a la inconstitucionalidad de este artículo, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

Finalmente, respecto del punto resolutivo cuarto, se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por estar en contra de los efectos y del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho a formular voto particular.

² Vigentes al momento de los hechos. *Vid.* Resolutivo PRIMERO.

³ Vigentes al momento de los hechos. *Vid.* Resolutivo SEGUNDO.

⁴ *Vid.* Resolutivo cuarto.

⁵ *Vid.* Resolutivo primero.



migratorios y no generan por sí mismas un efecto discriminatorio que estigmatice a las personas por sus características físicas o étnicas.

En ese tenor, se resolvió que la solicitud de documentación de identificación es una facultad que tienen las autoridades de migración para observar el cumplimiento de las condiciones de ingreso y de salida del país de las personas extranjeras, así como lo relativo a su estancia regular en el país.⁶

- **Negar** el amparo respecto del artículo 20, fracción VII, de la Ley de Migración, al considerar que es acorde con el régimen constitucional y convencional para la privación legítima de la libertad de las personas migrantes en territorio nacional.⁷
 - Y, **reservar jurisdicción** al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, para analizar los actos de aplicación de las normas reclamadas a la luz de las consideraciones plasmadas en la ejecutoria.⁸
4. Y, por el otro lado, resolvieron **conceder** el amparo a la parte quejosa en contra de los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración⁹ al considerar que son violatorios de, en primer término, el derecho a la libertad de circulación o de tránsito; y, en segundo, del principio de igualdad y no discriminación (en su dimensión indirecta y por motivos raciales), al no contemplar parámetros objetivos que permitan a las autoridades migratorias distinguir entre personas mexicanas y extranjeras.

II. Voto particular

Razones de disenso en contra.

5. A diferencia de lo resuelto por la mayoría de los ministros integrantes de esta Primera Sala, considero que el juicio **debió haber sido resuelto** conforme al sentido y las consideraciones que, brevemente, expongo a continuación a través de la *tabla ilustrativa* siguiente:

⁶ Vid. Resolutivo segundo.

⁷ Vid. Resolutivo segundo.

⁸ Vid. Resolutivo cuarto.

⁹ Vigentes al momento de los hechos.



ARTÍCULOS RECLAMADOS DE LA LEY DE MIGRACIÓN ¹⁰	SENTIDO	CONSIDERACIONES
2, 19, 77 y 96	Negar el amparo.	<p>Como consecuencia de su estudio, considero que procedía resolver sobre la constitucionalidad del circuito normativo, esto a la luz de las normas, constitucionales y convencionales, aplicables en materia de procedimientos migratorios.</p> <p>Así, resolver que, conforme al estándar de protección de la libertad personal (y sus restricciones legítimas), dichas disposiciones –leídas e interpretadas en su conjunto– persiguen una finalidad legítima consistente en el control y la regulación del ingreso y permanencia de personas extranjeras en territorio nacional.</p> <p>En esa tesitura, procedía invocar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, adoptado en el caso <i>Vélez Loor v. Panamá</i>,¹¹ en el que se dispuso que los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana.</p>
16, fracción II, 17, y 20, fracción VII	Conceder el amparo.	<p>A mi juicio, tales disposiciones provocan una diferencia de trato irrazonable, injusto e injustificable, pues su aplicación indefectiblemente parte de la estigmatización de las personas al colocarlas en una situación de inferioridad, utilizando como base la calificación de un rasgo físico o una característica prohibida por el artículo 1o. constitucional y 1o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que derivan en la existencia de un acto de discriminación normativa indirecta.</p>

¹⁰ Vigente al momento de los hechos.

¹¹ COIDH. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) en el Caso *Vélez Loor v Panamá*, párr. 97.



Para lo cual –estimo– cobraba relevancia invocar el criterio adoptado por el Tribunal Pleno en la *acción de inconstitucionalidad 8/2014*,¹² así como el criterio adoptado por esta Primera Sala en el *amparo directo en revisión 1464/2013*,¹³ en los que se sostuvo que la discriminación puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras pero el resultado de su contenido o aplicación provoca un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.

Conforme a esa doctrina, considero que lo procedente era resolver que las normas referidas transmiten una evaluación oficial de las personas, basada en categorías sospechosas, para determinar si una persona es presuntamente migrante –o no–.

Ello pues, para su aplicación *necesariamente* debe adjudicarse a la persona una característica de color de piel, raza, forma de hablar, origen étnico y/o idioma, que resulten diferentes a lo que la autoridad *discrecionalmente* pueda considerar como nacional.

Esto es, no existe forma de que esos preceptos sean aplicados *sin que se categorice e las personas con base en alguna característica fenotípica* pues, al no existir parámetros racionales de clasificación, toda persona que, a juicio de la autoridad, no reúna lo que ésta considere como un "*fenotipo mexicano auténtico*" será considerado como migrante y, por tanto, se encontrará obligado a acreditar la legalidad de su estancia en territorio nacional mexicano.

Cuestión que, en definitiva, es violatoria del principio de igualdad y no discriminación.

¹² Resuelta en la sesión correspondiente al martes once de agosto de dos mil quince.

¹³ Resuelto en la sesión correspondiente al día trece de noviembre de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, Presidente de esta Primera Sala.



6. Asimismo, contrario a lo establecido en la sentencia, considero que no había lugar a reservar la jurisdicción del Tribunal Colegiado del Conocimiento para resolver el juicio con base en las consideraciones de la ejecutoria emitida, habida cuenta de que esta Primera Sala se encuentra facultada para **reasumir su jurisdicción** y avocarse al estudio de los conceptos de violación propuestos en la demanda de amparo indirecto.
7. Cuestión que encuentra su fundamento en la obligación constitucional de todo órgano jurisdiccional –incluido este Alto Tribunal, por supuesto– de procurar que la administración de justicia sea **pronta y expedita**, así como la de **privilegiar la solución del fondo de las causas** que se ventilan ante el Poder Judicial del Estado *sobre* la aplicación de formalismos procedimentales.

III. Voto concurrente

Razones de disenso en concurrencia

8. Ahora bien, también a diferencia del criterio aprobado por la mayoría de los Ministros integrantes de esta Primera Sala, si bien coincido con que los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración son inconstitucionales, considero que ello es en función del derecho humano a la **libertad personal**, y no de la libertad de tránsito, ni del principio de igualdad y no discriminación.
9. A mi parecer, los artículos referidos debieron ser estudiados a la luz de la doctrina, nacional y comparada, sobre la libertad personal y sus restricciones; la doctrina sobre el mismo tema en los sistemas universal y regional (interamericano) de derechos humanos; así como en función de lo que, sobre esa misma libertad, ha definido este Alto Tribunal.
10. Y, de conformidad con tales consideraciones, concluir que las disposiciones contravienen los artículos 16 de la Constitución Federal y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en que imponen una restricción desproporcional al derecho de libertad personal, que escapa de las figuras previstas en dichos numerales para limitar ese derecho y de los estándares establecidos tanto por esta Suprema Corte como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
11. Para llegar a esa conclusión, la primera interrogante que estimo había lugar a responder es: *¿cuál fue la racionalidad buscada por el legislador con la emisión de dichos preceptos?*
12. Esta Primera Sala ha sostenido que las *reglas* son pautas específicas de conducta que establecen mandatos o permisiones que contienen dos componen-



tes: uno relativo a la condición de aplicabilidad –denominado antecedente– y otro referente a la solución normativa –llamado consecuente–; siendo que, ambos, cuando son diseñados y establecidos en una regla, necesariamente atienden y llevan implícitos una *racionalidad legislativa* que se traduce, a su vez, en tres elementos:

- 1) Un **principio o derecho fundamental**, el cual se refiere a que el legislador, cuando regula conductas, debe propugnar por que el antecedente y el consecuente no sólo se ciñan a la observancia de un derecho fundamental, sino que, *potencialicen* su ejercicio;
 - 2) Un **propósito**, que alude a que el legislador, cuando regula una conducta y le impone consecuencias, propugna por imponerle una finalidad radicada tanto en su *cumplimiento* como en su *observancia*; y,
 - 3) Una **política o directriz**, que se refiere a que el legislador, cuando regla una conducta y la sanciona, busca establecer un marco de conducta social, y de las instituciones, que faculta, amplía, obliga o prohíbe comportamientos de sus miembros.¹⁴
13. En atención a los referidos tres elementos, se puede identificar que la racionalidad perseguida por el legislador con los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración¹⁵ es la siguiente:
- 1) En primer lugar, el **principio** pretendido por el legislador en los referidos preceptos consiste en salvaguardar una finalidad constitucionalmente válida, a saber:

¹⁴ Tesis 1a. LXXV/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 13 de septiembre de 2019, de rubro: "RACIONALIDAD LEGISLATIVA. SUS ELEMENTOS."

¹⁵ "**Artículo 97.** Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.

"La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará."

"**Artículo 98.** Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley."

"**Artículo 99.** Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional. La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno."



"la seguridad" y "el orden público", pues la Constitución reconoce como un interés primordial del Estado la *protección del conglomerado social en su territorio*; de ahí que no exista duda de que es relativa al orden público la persecución de objetivos sociales colectivos a través de decisiones legislativas que busquen regular la movilidad humana dentro del país.

Asimismo, pretende sustentar un esquema de que ello se haga de manera ordenada y se garantice seguridad a las personas, tanto nacionales como extranjeros, sean residentes o en tránsito.

2) En segundo lugar, el **propósito** de los artículos en análisis se desprende de la exposición de motivos, en la que se destaca que el legislador busca propiciar una mayor contribución de la autoridad migratoria en la seguridad nacional, pública y fronteriza, así como fortalecer los mecanismos para detectar y proteger al país de posibles internaciones con propósitos lesivos a esa misma seguridad nacional, pública o fronteriza.

3) Y, la **política o directriz** buscada no sólo se circunscribe a regular la migración al país, sino establecer esquemas de seguridad *dentro* del territorio.

Así, por un lado, se faculta a la autoridad migratoria para detener a cualquier persona –nacional o extranjera– dentro del territorio, y a establecer dentro de este espacio específico para su detención provisional; y, por otro lado, se impone la obligación a las personas de soportar una interferencia en su libertad personal, al tener que identificarse y acreditar su nacionalidad con la simple petición de la autoridad, pudiendo ser detenidos en caso de no atender lo solicitado.

14. En suma, la *racionalidad legislativa* pretendida por los artículos que se analizan radica en el supuesto de que, en aras de regular la migración en el país, y de proteger la seguridad y el orden público, se faculta a las autoridades a detener a cualquier persona dentro del territorio nacional a efecto de que se identifique y acredite su nacionalidad, de lo contrario puede ser detenida legítimamente en centros o lugares físicos que sean habilitados expresamente para ello.

15. Del artículo 97 de la Ley de Migración se desprende la facultad del Instituto Nacional de Migración para llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional con el propósito de comprobar la situación migratoria de los extranjeros, aunque en lugares distintos al tránsito internacional de personas.



16. Asimismo, de acuerdo con el artículo 98 del mismo ordenamiento, si como resultado de esa diligencia migratoria se advierte que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, éste será legítimamente puesto a disposición del referido Instituto.
17. Y el artículo 99 establece, como una clara cuestión de orden público, la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.
18. Así las cosas, estos tres artículos conforman una unidad normativa que faculta a la autoridad para limitar la libertad personal en cualquier momento y dentro del territorio nacional.
19. Se establece, por un lado, una habilitación para que agentes del Estado puedan detener a cualquier persona a efecto de que sea cuestionada sobre su nacionalidad y su situación migratoria e, inclusive, para detenerla si ello no se satisface; y, por otro lado, una facultad para establecer centros de internamiento o detención dentro del territorio nacional, sin restricción alguna de modo y lugar.
20. Ahora bien, los artículos 16 constitucional y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran un régimen general de libertades en favor de toda persona, entre las cuales destaca el derecho a la libertad personal, que comprende la aptitud de llevar a cabo, sin intromisiones injustificadas, sus propios actos, incluyendo la "libertad de movimiento" o "libertad deambulatoria".
21. Este derecho es reconocido como de primer rango dentro del bloque de convencionalidad de derechos humanos, de ahí que su tutela debe ser la más amplia posible, y sólo puede limitarse bajo supuestos específicos de excepcionalidad, en concordancia con los sistemas constitucional y convencional, es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona.¹⁶
22. En esa línea argumentativa, encuentro que la revisión migratoria prevista en la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración consagra el despliegue del poder punitivo del Estado mediante el cual,

¹⁶ Tesis 1a. CXCIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 547, con número de registro: 2006478, y de rubro: "LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL."



discrecionalmente, se pueden solicitar a las personas que circulan en territorio nacional sus documentos para acreditar su nacionalidad o, en su defecto, su situación migratoria regular; y, en caso de advertirse que alguna de ellas no puede comprobar alguna de esas dos situaciones, será puesta válidamente a disposición del Instituto Nacional de Migración.

23. Revisión migratoria que constituye un procedimiento administrativo que tiene por objeto imponer una sanción o medida de seguridad como consecuencia de la contravención de una norma de orden público pues, en caso de que en ejercicio de esta diligencia se advierta que una persona no tiene una situación migratoria regular, esta será remitida ante el Instituto Nacional de Migración.
24. Ahora bien, a fin de analizar la constitucionalidad y convencionalidad de la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, considero era menester analizar si la revisión migratoria –prevista en tales disposiciones– cumple con los presupuestos de aplicación de una restricción provisional legítima sobre la libertad personal.
25. Ello, en cumplimiento de los estándares que, para tal efecto, fueron establecidos por esta Primera Sala al resolver los *amparos directos en revisión 3463/2012*¹⁷ y *1596/2014*,¹⁸ en los que se concluyó que, para su práctica legítima, deben satisfacerse los dos presupuestos siguientes:
 - (a) El primer presupuesto consiste en que, aunque el control preventivo provisional no tiene un sustento expreso en el Texto Constitucional, deriva de las facultades que tienen los elementos de seguridad pública en la prevención, investigación y persecución de posibles conductas que afecten los derechos de los demás y, por ende, prohibidas por el ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Federal; y,
 - (b) El segundo presupuesto radica en que el control preventivo provisional se permite al considerarse que no se trata de un acto de privación del ejercicio de derechos, como sí puede ser una detención.

¹⁷ Resuelto en la sesión correspondiente al veintidós de enero de dos mil catorce, 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.

¹⁸ Resuelto en la sesión correspondiente al tres de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, presidente de esta Primera Sala.



Es decir, las restricciones provisionales son precisamente *afectaciones momentáneas* al ejercicio de un derecho –en este caso, la libertad personal– que no es absoluto. Por lo tanto, aun cuando no se encuentre prevista expresamente cierta restricción provisional en el Texto Constitucional, es legítima desde el punto de vista constitucional cuando se realice en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal, y siempre y cuando se efectúe atendiendo al estándar de **excepcionalidad**¹⁹ y de concurrencia de una **sospecha razonable**.²⁰

26. En este tenor, estimo que se cumple el primero de los presupuestos, pues la revisión migratoria se puede fundamentar, entre otros artículos, en el artículo 21 de la Constitución Federal, que prevé, entre otros supuestos, que en aras de salvaguardar la seguridad pública es factible la aplicación de sanciones sobre infracciones de naturaleza administrativa, y la revisión administrativa busca el cumplimiento de la Ley de Migración; máxime que, de acuerdo al artículo 81 de la Ley de Migración, la Policía Federal puede actuar en auxilio y coordinación con el Instituto Nacional de Migración.²¹

27. Y, además, se cumple también con el segundo de los presupuestos, consistente en que no se trate de un acto de privación. Si bien a quien incumple las disposiciones en materia de migración se le imponen diversas sanciones como son, entre otras, la deportación, la revisión migratoria no es un acto privativo, pues no es un acto definitivo sino **temporal**.²²

28. Se afirma lo anterior puesto que la revisión migratoria es un acto por virtud del cual un agente migratorio, quien se establece en un lugar determinado con

¹⁹ El derecho a la libertad personal es reconocido como de primer rango y sólo puede ser limitado bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en armonía con la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en la materia, de manera que se salvaguarde su reconocimiento y protección de la manera más amplia, precisamente, bajo el principio *pro persona*. Vid. Amparo directo en revisión 1596/2014, p. 31.

²⁰ La sospecha razonable "... debe ser acreditable empíricamente en virtud de que se justifique la presunción de que alguien está cometiendo un delito o lo acaba de cometer. Dichas circunstancias deben coincidir objetivamente con los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas o testigos de algún delito en las denuncias que haya recibido la policía previamente". Vid. Amparo directo en revisión 1596/2014, p. 41.

²¹ **Artículo 81.** Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto."

²² Tesis P./J. 40/96, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, página 5, con número de registro digital: 200080, de rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN."



motivo de una orden de revisión, detiene a ciertas personas que transitan sobre un área específica del territorio nacional, esto con la finalidad de solicitarles que acrediten su nacionalidad mexicana o, en su defecto, su situación migratoria regular y, en caso de que no suceda, se le faculta para ponerlas a disposición del Instituto Nacional de Migración; ante quien, en su caso, se llevará a cabo un procedimiento de deportación.

29. Así las cosas, constituye un acto transitorio por virtud del cual se restringe momentáneamente la libertad personal de una o varias personas para que se demuestre su estancia regular en territorio nacional; y, en caso contrario, puede llegar a derivar en una medida cautelar, consistente en una puesta a disposición ante la autoridad migratoria, en tanto se resuelve un procedimiento administrativo cuya resolución sí puede culminar en una auténtica sanción privativa de la libertad.
30. Ahora bien, he de hacer énfasis en que la parte de ese tratamiento migratorio que está sujeta a análisis de constitucionalidad es la **restricción momentánea de la libertad personal** para acreditar una situación regularidad, cuestión que constituye un acto de molestia, es decir, un acto transitorio; de ahí que se cumpla con la segunda de las premisas para el estudio de las restricciones provisionales.
31. Una vez razonado que se trata de una *restricción provisional*, considero es necesario establecer a qué nivel de contacto pertenece esa revisión migratoria.
32. Siguiendo la doctrina constitucional que ha confeccionado esta Primera Sala, a propósito del ejercicio de las facultades de seguridad pública de los agentes del Estado, existen tres niveles de contacto entre la autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona:²³
 - 1) **Primer nivel de contacto.** Simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo para efectos de investigación, identificación o prevención. Este nivel de contacto no requiere justificación ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica.

Se actualiza –por ejemplo– cuando un agente de policía se acerca a una persona y hace cierto tipo de preguntas, sin ejercer ningún medio coactivo y bajo la suposición de que dicha persona se puede retirar en cualquier momento;

²³ Vid. Amparo en revisión 1596/2014.



2) Segundo nivel de contacto. Restricción temporal del ejercicio de un derecho, como pueden ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad.

Surge cuando una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, mismas que pueden derivar en la ausencia de movimiento físico. Debe ser excepcional y admitirse solamente cuando no es posible conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para realizar la molestia; y,

3) Tercer nivel de contacto. La detención en sentido estricto.

33. Como se anticipó, sobre el segundo nivel de contacto se debe precisar que tiene que estar plenamente fundado en un artículo constitucional con fundamento en el cual se realiza; y, además, en algunos casos, fundado en la actualización de infracciones administrativas o en la concurrencia, a juicio de la autoridad, de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta ilícita.

34. Esta restricción puede darse en un mayor o menor nivel de intromisión, de acuerdo con una suposición razonable, y deberá ser suficiente bajo el criterio de que cualquier persona desde un punto de vista objetivo hubiere llegado a la misma determinación que la autoridad si hubiere contado con tal información.

35. Lo anterior será diferente en cada caso concreto y dependerá de los hechos y circunstancias presentes al momento de decidir efectuar la restricción temporal de la libertad personal y de otros derechos interdependientes.

36. Ahora bien, resulta pertinente señalar que el criterio anteriormente descrito, relativo a los niveles de contacto que puede tener una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública con una persona, resulta análogamente aplicable al **derecho administrativo sancionador**, toda vez que en ambos casos se trata de manifestaciones inequívocas de la potestad punitiva del Estado; máxime que, también en ambos casos, se utiliza el poder de policía o de un agente del Estado para que imponga una sanción o medidas de seguridad al gobernado, derivado del presunto cumplimiento de un ilícito previsto en la ley.

37. Por lo tanto, es válido acudir a los niveles de contacto entre la autoridad encargada de la seguridad pública y una persona como una técnica garantista del



derecho penal, para observar hasta qué punto puede ser intervenida la libertad personal.²⁴

38. No sobra señalar que al procedimiento al que se le equiparará la teoría de los niveles de contacto pertenece al derecho administrativo sancionador, en la medida en que la revisión migratoria cumple con sus dos requisitos ineludibles: a) se trata de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o una sanción; y, b) es un procedimiento que tiene un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considera administrativamente ilícita.²⁵
39. En este orden de ideas, he de partir de la premisa de que, si bien la libertad personal puede ser limitada en determinados casos, estos serán necesariamente excepcionales, siempre deberán estar justificados y nunca podrán ser arbitrarios e irracionales.
40. En este sentido, encuentro que el procedimiento de revisión migratoria previsto en las disposiciones que se analizan no encuadra dentro del primer nivel de contacto, relativo a una simple intermediación entre el agente de seguridad y una persona para efectos de una investigación.
41. Esto pues, en el caso de la revisión migratoria, quien se encuentra sujeto a dicho escrutinio debe comprobar su nacionalidad mexicana o, en caso de ser extranjero, su situación migratoria regular, so pena de que, de no comprobarlo, será puesto a disposición del Instituto Nacional de Migración.
42. Aunado a ello, quien esté sujeto a esa diligencia migratoria se encuentra sujeto a un medio coactivo, toda vez que necesariamente tendrá que pasar por la revisión, al estar establecida en una vía de tránsito.

²⁴ Tesis P./J. 99/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, con número de registro digital: 174488, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."

²⁵ Tesis de la Segunda Sala que esta Primera Sala comparte y obra bajo la siguiente información: Tesis 2a./J. 124/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60. Tomo II, noviembre de 2018, página 897, con número de registro digital: 2018501, de rubro: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR."



43. Se afirma lo anterior pues, usualmente, quien se torna sujeto pasivo de una revisión migratoria se encuentra regularmente en un vehículo, ya sea como conductor o como pasajero, y no puede optar por no formar parte u obviar la revisión migratoria; máxime que, en todos los casos, el personal de migración solicita a todos los pasajeros del vehículo sujeto a revisión que se identifiquen y, en caso de no poder acreditar su situación migratoria, serán puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración.
44. En consecuencia, no puede afirmarse que la revisión migratoria se encuentre dentro del primer nivel de contacto.
45. A mayor abundamiento, procedo a analizarlo en función del tercer nivel contacto. Sobre el tema, debe decir que la revisión de mérito no constituye una detención, pues dentro de la doctrina constitucional penal son detenciones o arrestos las derivadas de una orden de aprehensión, flagrancia o caso urgente y, en todo caso, del arresto previsto en el artículo 21 constitucional.
46. Sin embargo, al no estar previsto dentro de las figuras limitadoras –en forma absoluta– de la libertad personal previstas en el Texto Constitucional se puede concluir que la revisión migratoria tampoco pertenece propiamente a este tercer nivel de contacto.
47. Sin embargo, sí se trata de una restricción temporal del ejercicio de la libertad personal –segundo nivel de contacto– por las razones que expongo a continuación.
48. En una revisión migratoria la persona que se encuentra sujeta a la misma está sometida a cumplir con la orden de mostrar los papeles que acreditan su identidad, so pena de quedar a disposición del Instituto Nacional de Migración.
49. Es decir, es dable afirmar que esa persona se encuentra restringida de su libertad personal para cumplir con las instrucciones que le dé la autoridad y que, en caso de no cumplirlas, se encuentre sujeto a las consecuencias de dicha omisión.
50. Ahora bien, la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que este nivel de contacto tiene como requisito de constitucionalidad la **excepcionalidad**, es decir, solamente es admisible cuando para la autoridad migratoria no es posible conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para realizar el acto de molestia.



51. Sin embargo, como se puede observar de la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, no se cumple con este requisito para legitimar el acto de molestia al que se somete la persona que es objeto de la revisión migratoria. Ello, pues la Ley de Migración faculta a la autoridad migratoria para establecer un retén general, en un lugar en específico, para efecto de que el agente designado, en uso del poder de policía del Estado, vigile la situación migratoria de todas aquellas personas que transiten por un espacio específico dentro del territorio nacional.
52. Es decir, lejos de cumplir con el parámetro de ser una medida extraordinaria, el legislador ordinario permitió y facultó al Instituto Nacional de Migración para realizar este segundo nivel de contacto, afectando la libertad personal de las personas que se encuentran transitando por un determinado punto, *sin más requisitos que precisar al responsable de la diligencia y el personal asignado para su realización, su duración y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará.*
53. Por esa razón, considero que se trata de una intromisión al derecho humano de libertad personal, no prevista en el artículo 16 constitucional y, en vía de consecuencia, violatoria de ese mismo régimen.
54. Sin que, para llegar a esa conclusión, sea obstáculo el contenido dispositivo del segundo párrafo del artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos,²⁶ que dispone que las leyes pueden fijar las causas para que una detención sea legítima.
55. Robustece la inconstitucionalidad referida el hecho de que la intromisión en la libertad personal que permiten dichos artículos, mediante las atribuciones otorgadas a la autoridad migratoria, *no es proporcional. Se explica.*
56. Esta Primera Sala, con fundamento en el artículo 1o. constitucional y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha resuelto que son válidas las restricciones o suspensiones de derechos siempre que: (a) se establezcan en una ley formal y material –principio de reserva de ley–, dictada en función

²⁶ "Artículo 7o. Derecho a la Libertad Personal

"...

"2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas."



del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, (b) superen un test de proporcionalidad.²⁷

57. La libertad personal es el derecho humano por virtud del cual una persona puede llevar a cabo, sin intromisiones injustificadas, sus propios actos, incluyendo la libertad de movimiento o libertad deambulatoria, además de tener la posibilidad de ejercer todas las acciones dirigidas a desarrollar aptitudes y elecciones individuales que no pugnen con los derechos de los demás, ni entrañen abuso de los propios.
58. En el caso en análisis, considero que dicho derecho se encuentra limitado por la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, al facultar a la autoridad migratoria para establecer **retenes generales** y sometiendo a revisión a todas aquellas personas que pasen por el lugar en el cual se han establecido.
59. La limitación al derecho de libertad personal radica en que toda aquella persona que pase por la vía donde fue establecido el retén migratorio deberá detenerse para someterse *forzosamente* a la revisión que se realiza.
60. Lo anterior, estimo, redundante en una limitación ilegítima a libertad ambulatoria, toda vez que el sujeto incoado deberá interrumpir su trayecto para que la autoridad realice la diligencia en la que se cerciorea del cumplimiento de la normatividad en materia migratoria.
61. Aunado a lo anterior, las personas también ven afectado su derecho a la libertad personal en la medida en que se encuentran ceñidas a cumplir con las órdenes que les da la autoridad migratoria, esto en *pro* de cumplir con sus facultades de revisión, *so pena* de quedar puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración.
62. Y, en caso de que la persona no le compruebe a la autoridad migratoria que es mexicana, o, en su defecto, no le demuestre su situación migratoria regular,

²⁷ Tesis 1a. CCXV/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 557, con número de registro digital: 2003975, con rubro: "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."



será remitida inevitablemente a una estación migratoria, en la que enfrentará invariablemente un proceso que puede culminar con una deportación.

63. Ahora bien, esta limitación (a la libertad personal, en su dimensión deambulatoria) se encuentra prevista en los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, la cual fue expedida por el Congreso de la Unión, sancionada por el Ejecutivo Federal y publicada el veinticinco de mayo de dos mil once; previsión normativa que es general, abstracta e impersonal. Por lo que se puede inferir que se cumple con el primer requisito consiste en que la limitación se encuentre establecida en una ley formal y material.²⁸
64. Sobre el requisito de superar el *test de proporcionalidad*, tomando en consideración que se trata del derecho a la libertad personal, éste se ha de realizarse en dos pasos:
- a) Primero, se determinará si la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración constituye una verdadera obstrucción de la libertad personal, es decir, si se actualiza una limitación insoportable en la esfera jurídica de las personas; y,
- b) Segundo, se determinará si la limitación al derecho fundamental es proporcional; y, tomando en cuenta que se trata del derecho a libertad personal, se debe analizar si existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que la medida legislativa limite el contenido del derecho, observando: (i) si se persigue una finalidad constitucionalmente válida; (ii) si la medida es idónea; (iii) si la medida es necesaria; y, (iv) si es proporcional en sentido estricto.
65. En este sentido, previo al análisis de la limitación al derecho a la libertad personal, debo destacar que, sobre las libertades reconocidas constitucionalmente, opera el principio *in dubio pro libertate*, según el cual, **la libertad debe ser protegida incluso en caso de duda**; este principio, a su vez, fundamenta una interpretación amplia del concepto de obstrucción o limitación, ya que toda

²⁸ Tesis P./J. 23/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 256, con número de registro: 194260, de rubro: "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."



acción que implique un efecto adverso real o potencial para el ejercicio de una libertad debe considerarse como una limitación de dicha libertad.²⁹

66. Esta es una concepción objetiva del concepto de limitación que no toma en cuenta las intenciones del agente que limita el derecho, sino comprende todas las desventajas impuestas a las libertades, provenientes de acciones que supriman, eliminen, imposibiliten u obstaculicen su ejercicio.
67. Así, como he venido afirmando, el procedimiento de revisión –e inclusive la detención– previsto en la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración constituye una limitación al derecho de la libertad personal, pues imposibilita la circulación libre dentro del territorio del país, imponiendo a todas las personas la obligación de acreditar su nacionalidad o estatus migratorio y, de no hacerlo o hacerlo de forma incompleta, han de ser privadas de su libertad personal, y ser llevadas a un centro o estación migratoria.
68. Ahora bien, establecida como fue la limitación al derecho a la libertad personal, el segundo paso consiste en determinar si la limitación al derecho fundamental es *proporcional*.
69. Para ello, se debe analizar si existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que la medida legislativa limite el contenido del derecho, observando –como se anticipó–: (a) si se persigue una finalidad constitucionalmente válida; (b) si la medida es idónea;³⁰ (c) si la medida es necesaria;³¹ y, (d) si es proporcional en sentido estricto.³²

²⁹ Bernal Pulido, Carlos, *Derechos, Cambio Constitucional y Teoría Jurídica. Escritos de Derecho Constitucional y Teoría del Derecho. Op. Cit.*, pp. 146-154.

³⁰ La idoneidad exige que toda limitación de los derechos fundamentales sea adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.

³¹ La necesidad exige que toda limitación de los derechos fundamentales sea la más benigna con el derecho limitado de entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el fin perseguido. El análisis de necesidad implica tres aspectos: primero, determinar si existen medidas alternativas a la limitación su examine de la libertad; segundo, si alguna de dichas medidas alternativas es igualmente idónea para alcanzar el fin perseguido y tercero, si alguna medida que cumpla esta condición, a la vez limita menos la libertad constitucional afectada.

³² Exige que toda limitación de un derecho fundamental contribuya a alcanzar el fin perseguido en una medida que justifique el grado de limitación del derecho. Este análisis implica una comparación entre el grado en que se limita la libertad constitucional y el grado en que se alcanza el fin perseguido. Esta comparación se lleva a cabo en dos pasos: primero se determinan los grados mencionados y luego se comparan.



(a) La constitucionalidad de los fines perseguidos con la medida

70. Esta primera etapa consiste en identificar si existe una finalidad constitucionalmente válida. De acuerdo con la doctrina constitucional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, este primer análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. Por el contrario, los que pueden ser considerados legítimos son otros derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales.³³
71. En este tenor, de conformidad con la línea trazada para un test de proporcionalidad en el *amparo en revisión 237/2014*,³⁴ para poder identificar las finalidades perseguidas por el legislador, se puede atender a los documentos que informan al proceso legislativo o bien a la interpretación de las normas combatidas.
72. En el caso concreto, se debe señalar que la Ley de Migración tiene su fundamento constitucional en los artículos 11 y 73, fracción XVI.³⁵
73. Del primer numeral se desprende el derecho al libre tránsito que toda persona tiene dentro de la República Mexicana, el cual se encuentra limitado por las resoluciones que emita la autoridad judicial en materia criminal o civil y por

³³ Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 902, con número de registro digital: 2013143, con rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."

³⁴ Resuelto en la sesión correspondiente al cuatro de noviembre de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente); José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien también se reservó su derecho a formular voto concurrente; en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

³⁵ **"Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. ..."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

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



la autoridad administrativa por lo relativo a las leyes en materia de migración, inmigración y salubridad general, además de la relativa sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

74. En el segundo artículo citado se desprende la facultad que tiene el Congreso de la Unión para regular la materia de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general. Esta normatividad no puede ser ajena del respeto irrestricto a derechos humanos, consagrado en el artículo 1o. constitucional, así como en el artículo 11.
75. De esta manera, se observa que el artículo 1o. de la Ley de Migración prescribe que dicho cuerpo normativo tiene por objeto, entre otros, regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio nacional, el tránsito y la estancia en el mismo, dentro de un marco de respeto, protección y salvaguarda de derechos humanos, contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional.³⁶ Además, el artículo 2o., define qué se debe entender por política migratoria.
76. Conforme a lo anterior, es dable afirmar que el fin que busca la revisión migratoria, prevista en la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración es el cumplimiento de la regulación relativa al ingreso y salida de los extranjeros, además de lo relativo a su tránsito y estancia, aunque para ello deba de afectarse a las personas, privándolas temporalmente de su libertad para que acrediten su nacionalidad o su legal estancia en el país.
77. En este sentido, se puede decir que los fines que persigue la diligencia migratoria sujeta a análisis son constitucionalmente legítimos, pues se trata de una atribución otorgada a la autoridad que está encargada de regular la entrada, salida y tránsito de personas dentro del territorio nacional.
78. Aunado a ello, es plausible afirmar que los fines buscados no solamente son legítimos, sino convencionalmente deseables. Esto, pues la propia Corte Interamericana en el *Caso Vélez Loor V. Panamá*³⁷ ha manifestado que, en el

³⁶ Artículo 1 de la Ley de Migración.

³⁷ COIDH. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) en el *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, párr. 97.



ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana.

79. En efecto, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas.

(b) La idoneidad de la medida

80. Una vez que se ha establecido la constitucionalidad de los fines perseguidos, corresponde analizar si la norma constituye una medida idónea para proteger ese fin. En esta etapa del escrutinio se observa si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador.³⁸

81. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.³⁹

82. En el caso concreto debe determinarse si la revisión migratoria, configurada en la unidad normativa conformada por los artículos 97 98 y 99 de la ley de la materia constituye una medida idónea para proteger la seguridad y el orden público.

83. Para demostrar la idoneidad de la medida es necesario demostrar que las revisiones migratorias colaboran en la consecución de los fines constitucionalmente deseados, aun cuando sea mínima. Así una intervención podrá considerarse idónea si la correlación entre medio y fin es positiva, con independencia del nivel de eficacia.⁴⁰

³⁸ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 911, con número de registro digital: 2013152, con rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Amparo en revisión 237/2014, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 54-55



84. Al respecto, debe señalarse que, en principio, la revisión migratoria es un mecanismo establecido por el legislador, mediante el cual se facultó al Instituto Nacional de Migración para vigilar la entrada, salida y tránsito de personas dentro del territorio nacional.
85. De esta forma la medida legislativa procura establecer mecanismos de control de ingreso al territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales, limitándoles tanto la libre circulación como su libertad personal.
86. Así, la potestad del Estado para regular la migración se tradujo en una ley, con lo cual se pretende que los posibles límites y restricciones a los derechos de las personas se encuentren normados a efecto de no conferir discrecionalidad alguna en su aplicación; esto es, toda persona dentro del territorio nacional puede previsiblemente saber que podrá ser detenida para ser cuestionada sobre su nacionalidad.
87. De esta manera es dable sostener que la revisión migratoria, configurada en la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99, es una medida idónea para conseguir el fin constitucionalmente legítimo precisado, ya que la entrada, salida y circulación en el territorio debe ser regulado de manera general, abstracta e impersonal, lo cual sólo puede obtenerse cuando ello se encuentra en ley.
88. Es importante destacar que, si bien es cierto dicha unidad normativa impone límites y restricciones a toda persona dentro del territorio nacional, también lo es que no por ello debe ser considerada como una medida innecesaria, pues se itera, su finalidad está en sede constitucional, ya que atiende a una potestad intrínseca de los Estados, que es la seguridad en sus fronteras y dentro de su territorio.

(c) Necesidad de la medida

89. El examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto.⁴¹

⁴¹ Amparo en revisión 237/2014, *Op. Cit.*



90. Aunque la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable, este escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para reglar el mismo fenómeno. Así de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.⁴²
91. En el caso concreto, corresponde analizar si la revisión migratoria es una medida legislativa necesaria para regular el tráfico migratorio en el país o si por el contrario existen medidas igualmente idóneas que afecten en *menor grado* el derecho a la libertad personal.
92. En este sentido, se expondrán, en primer término, las demás medidas legislativas, que van en *pro* de la consecución del mismo fin mencionado.
93. En primer lugar, se trae a cuenta que el procedimiento de **control migratorio**⁴³ consiste en la revisión de documentos de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados en auxilio para tales fines; este control migratorio se hará en los lugares de tránsito internacional por mar y aire (puertos y aeropuertos) y, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en un lugar distinto a éstos.
94. Como consecuencia de este control, cuando se advierta una irregularidad en la documentación de la persona que se pretenda internar al territorio nacional o no satisfaga los requisitos que prevén las disposiciones aplicables, el Instituto procederá a efectuar una segunda revisión.
95. En caso de que de que persista la irregularidad, el Instituto podrá emitir un acta rechazo en la que se funde y motive la causa de inadmisibilidad al país. Sólo en el caso de transporte marítimo y que este se encuentre imposibilitado materialmente de salir del territorio nacional, el extranjero será presentado y se procederá a su inmediata salida; en todos los demás casos, se procederá

⁴² Tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 914, con número de registro digital: 2013154, con rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

⁴³ *Vid.* Artículos 81 a 91 de la Ley de Migración.



a su inmediata salida del país con cargo a la empresa aérea, naviera o terrestre, según sea el caso.

96. En segundo lugar, se encuentran las **visitas de verificación**.⁴⁴ El objeto de esta diligencia consiste en comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en la ley y su reglamento; y, tiene por objeto: (i) confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios; (ii) confirmar que se haya expirado la vigencia de estancia de los extranjeros; y, (iii) obtener los elementos necesarios para la aplicación de la ley, su reglamento y demás disposiciones, fundando y motivando su proceder.
97. Esta diligencia se ejercitará de oficio y para ello el Instituto expedirá una orden en la que precise el responsable de la diligencia, el personal asignado por su realización, así como el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y la debida fundamentación y motivación.
98. De toda visita de verificación se levantará un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por la persona con la que se hubiere entendido la diligencia, a la cual el visitado podrá formular observaciones.
99. Expuestos los otros dos procedimientos que la ley de la materia prevé, se debe analizar si estos resultan menos intrusivos al derecho de la libertad personal que el **procedimiento de revisión migratoria**, previsto en la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración.
100. El primer procedimiento tiene por objeto revisar los documentos de aquellas personas que ingresen al territorio nacional. Así, quienes pretendan internarse o salir del territorio nacional deberán acreditar su nacionalidad mexicana o, en su defecto, que se trate de extranjeros que cuenten con los permisos necesarios para ingresar al país de manera regular.
101. En este sentido, son destinatarios pasivos de ese procedimiento todas aquellas personas que **ingresan** al territorio nacional. Es decir, se trata de una intromisión a la libertad personal, que a su vez repercute en un acto de molestia en la persona y los papeles de todas las personas que pasan por el control de migratorio de los lugares de tránsito internacional por tierra, mar y aire.

⁴⁴ Vid. Artículos 92 a 96 de la Ley de Migración.



102. Además, mediante una solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, puede llevarse a cabo en un lugar distinto, como lo pueden ser los puentes internacionales.⁴⁵
103. Cabe recordar que la revisión migratoria resulta intromisiva a la libertad personal y que dicha intromisión es **general** a todas las personas que pasan por el retén migratorio y que, además, es discriminatoria para aquella persona a la que le piden que se identifique como mexicano o, en su defecto, como extranjero con situación regular en el país.
104. Ello, toda vez que se trata de una diligencia que no se realiza en un lugar de tránsito internacional, sea por mar, aire o tierra, sino que se realiza en un punto del territorio nacional donde el Instituto Nacional de Migración considera necesario.
105. Por lo tanto, el control migratorio que se realiza en los lugares de tránsito internacional, ya sea aéreo, marítimo o terrestre, resulta el menos intrusivo, toda vez que, por un lado, toda persona que pretenda entrar al territorio legalmente está informada que debe de acreditar su nacionalidad y, por otro lado, no es una medida arbitraria pues se aplica a toda persona sin importar su nacionalidad u otra característica.
106. En otras palabras, es deseable y necesario constitucional y convencionalmente que las personas que busquen adentrarse en la República Mexicana, se identifiquen como nacionales o como extranjeros con una situación migratoria regular, de ahí que no pueda decirse que sea intrusivo en exceso al derecho de libertad personal de la persona; máxime que el artículo 11 constitucional permite la revisión de papeles para entrar en el territorio nacional, con arreglo a las leyes de migración; que los tratados internacionales permiten que los países tengan y apliquen una política migratoria; y que las convenciones internacionales aceptan el uso de un documento de identidad y viaje para la entrada y salida de un país.⁴⁶

⁴⁵ **Artículo 2o. de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.**- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

"V. Puentes:

"...

"b) Internacionales: Los construidos por la Federación; con fondos federales o mediante concesión federal por particulares, estados o municipios sobre las corrientes o vías generales de comunicación que formen parte de las líneas divisorias internacionales."

⁴⁶ **Artículo 13 del Convenio de Chicago de Aviación Civil.—Disposiciones sobre entrada y despacho.**



107. Como resultado de esta comparación es dable concluir que la **revisión migratoria** resulta ser la medida **más intrusiva** de la libertad personal prevista por la legislación para proteger la seguridad y el orden público nacionales, toda vez que se le es aplicada a todas las personas (de forma generalizada), ya ingresadas al territorio nacional pero que por el –simple– hecho de pasar por "un lugar" tendrán que identificarse como mexicanos o como extranjeros con una situación migratoria regular, lo que entonces implicaría que necesariamente todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional deben de portar papales de identificación y mostrarlos en el momento en el que se crucen con un retén migratorio.
108. Es decir, el ámbito personal de validez de la diligencia denominada control migratorio es menor que el ámbito personal de validez de la revisión migratoria, de ahí que la primera sea menos intrusiva. Además de que resulta más razonable que quien cruza por un lugar de tránsito internacional demuestre su nacionalidad mexicana o su situación migratoria regular a que lo haga aquella persona que transita a lo largo del territorio nacional.
109. Estimar lo contrario sería aceptar que el hecho de que una autoridad migratoria dentro del territorio nacional pueda restringir provisionalmente la libertad a una persona para verificar su nacionalidad o su situación migratoria regular, mediante el establecimiento arbitrario de un retén las personas, es menos lesivo que un control migratorio en un lugar de tránsito internacional, lo cual debe ser a todas luces, inadmisibile.
110. Cabe señalar que el hecho de que exista la revisión migratoria implica la obligación para todas las personas que transitan en el territorio nacional de portar consigo su identificación para acreditar su nacionalidad o situación migratoria regular ante las autoridades migratorias que hayan instalado un retén, so pena de quedar a disposición del Instituto Nacional de Migración hasta en tanto se aclara dicha situación.
111. El segundo procedimiento detallado –**visitas de verificación**– también resulta menos intrusivo al derecho de libertad personal que la **revisión migratoria**.

"Las leyes y reglamentos de un Estado contratante relativos a la admisión o salida de su territorio de pasajeros, tripulación o carga transportados por aeronaves, tales como los relativos a entrada, despacho, inmigración, pasaportes, aduanas y sanidad serán cumplidos por o por cuenta de dichos pasajeros, tripulaciones y carga, ya sea a la entrada, a la salida o mientras se encuentren dentro del territorio de ese Estado."



Esto, pues la visita de verificación se trata de una intromisión constitucionalmente permitida, entre otros preceptos de la Carta Magna, por el párrafo penúltimo del artículo 16 constitucional.⁴⁷

112. Por virtud de este procedimiento el personal designado por el Instituto Nacional de Migración se puede constituir en el domicilio del extranjero para comprobar su situación migratoria regular. Esta diligencia genera molestias constitucionalmente admitidas únicamente a aquellas personas que se encuentren obligadas a cumplir con la legislación en materia de extranjería.
113. Así, es dable afirmar que esta diligencia es menos intrusiva que la revisión migratoria. Ello, pues la visita se constriñe por lo indicado en una orden que tiene que estar debidamente fundada y motivada. Y, para que esté debidamente fundada y motivada, se debe señalar quién es la persona buscada, donde se le va a buscar y de qué se va a tratar la visita. No sobra indicar que la persona buscada forzosamente es aquel extranjero cuya situación migratoria regular será evaluada.
114. De esta forma, el parámetro de aplicación de una visita de verificación se contrapone a lo intrusiva que es la revisión migratoria, pues, se insiste, genera molestias en la libertad personal de todas aquellas personas que pasan por un retén migratorio y no sólo sobre quienes se encuentran expresamente obligados a cumplir con la normatividad de migración.
115. En el mismo tenor, no sobra hacer la comparación de que, en el caso de la visita de verificación, se trata de una intromisión a derechos fundamentales que el sujeto pasivo se encuentra obligado constitucionalmente a soportar.
116. Es decir, es constitucional que el extranjero visitado se vea limitado en su libertad personal y que resienta una molestia en su persona y en sus papeles, al estar obligado a estar a determinada hora en su domicilio y que le enseñe la documentación necesaria a la autoridad migratoria visitadora para demostrar la regularidad de su situación, toda vez que, en efecto, es destinatario de una norma, cuyo cumplimiento se está verificando.

⁴⁷ "Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ...

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."



117. En cambio, no puede decirse lo mismo de aquella persona que sufre de una revisión migratoria. Esto, pues quienes la soportan pueden ser indistintamente mexicanos o extranjeros; es decir, sufren la intromisión a su derecho fundamental de libertad personal un grupo de personas que son totalmente ajenas a la normatividad de cuyo cumplimiento el Instituto se quiere cerciorar.
118. Así las cosas, es dable concluir que la visita de verificación resulta menos intrusiva al derecho de libertad personal que la revisión migratoria, pues únicamente estarán sujetas a dicha diligencia las personas que están obligadas al cumplimiento de la normatividad a revisar y no el total de las personas que pasen por un punto en específico, además de ser más precisa en cuanto a qué y a quién se va a revisar.
119. Huelga decir que el Instituto Nacional de Migración realizó la cantidad de sesenta y cuatro mil doscientas cuarenta y cinco revisiones migratorias dentro del periodo comprendido entre el año dos mil quince y el año dos mil dieciocho,⁴⁸ y que, además, en ese mismo periodo realizó ochenta y nueve mil quinientas veinticinco visitas de verificación.⁴⁹ Por lo que es dable concluir que la autoridad migratoria puede realizar ambas diligencias con la misma facilidad.
120. Adicionalmente, no sólo los procedimientos de control migratorio y la visita de verificación resultan menos intrusivos que la revisión migratoria, sino que ambos, fungiendo como un sistema de control migratorio que se complementa, son suficientes para cumplir con el fin constitucionalmente deseado, sin que sea necesario que subsista la revisión migratoria.
121. De eliminarse el procedimiento de revisión migratoria, ello no perjudicaría al sistema de control migratorio, en la medida en que subsistiría el mecanismo de control migratorio para el cercioramiento del cumplimiento de la normatividad de la materia en los lugares de tránsito internacional, así como la visita de verificación para vigilar el cumplimiento específico que deben hacer los extranjeros para mantener su situación regular en el país.
122. Sin dejar de iterar que la revisión migratoria es un mecanismo de control migratorio **arbitrario**, pues provoca una intromisión a la libertad personal de todas

⁴⁸ *Vid supra*.

⁴⁹ https://datos.gob.mx/busca/dataset/instituto-nacional-de-migracion/resource/092b8a0e-344b-4f23-baed-802c5395bccdd?inner_span=True, página web consultada el 4 de septiembre de 2019.



las personas que transiten por determinado punto, en la espera de que sean revisados en sus papeles, para que la autoridad migratoria se cerciore de su nacionalidad.

123. Por consiguiente, al tenor de lo expresado, considero que la medida establecida en la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración es innecesaria para alcanzar el fin constitucional que persigue, pues existen medios menos lesivos de la libertad personal a propósito de controlar la entrada, salida y tránsito en el territorio mexicano y, de esta manera, salvaguardar los principios de seguridad nacional y orden público.

(d) Proporcionalidad en sentido estricto de la medida

124. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido.
125. En otras palabras, en esta fase del escrutinio se debe realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.⁵⁰
126. En este sentido, la medida impugnada solo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional.
127. En el caso, resulta innecesario realizar la ponderación en sentido estricto, toda vez que se llegó a la conclusión que la medida legislativa, si bien cumplía con el fin constitucionalmente legítimo, era idónea, no resultaba necesaria, ya que existían medidas menos restrictivas de la libertad personal, como lo son el control migratorio y la visita de verificación.
128. Finalmente, respecto a la convencionalidad en la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, encuentro que la misma

⁵⁰ Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 894, con número de registro digital: 2013136, con rubro: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



es claramente inconvencional, pues no se atiende a lo preceptuado en el artículo 7.5 de la Convención Americana ni a la interpretación que, sobre el tema, ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵¹

129. De acuerdo con una interpretación válida del referido artículo 7.5, toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, *ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales*.
130. No obstante ello, la ejecución y aplicación de la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración se aleja de ese mandato convencional, pues no sólo se detiene indiscriminadamente a cualquier persona, violando su libertad personal; sino que **no se establece la obligación de presentarla ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales**, pues son los propios agentes migratorios lo que están facultados para validar, tanto la veracidad de sus documentos, como su estatus migratorio y el tiempo de su detención.
131. Así, es el agente migratorio quién determina la situación de la persona retenida, cuando de conformidad con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos debe ser *ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales*.
132. Con base en lo antedicho, considero que, debía declararse la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la unidad normativa conformada por los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración, a la luz del derecho a la **libertad personal**.

Nota: La tesis aislada 1a. LXXV/2019 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 124, con número de registro digital: 2020605.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.) y aisladas 1a. CXCIX/2014 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) y 1a. CCLXV/2016 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial*

⁵¹ Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 Op. Cit. Párrafo 198. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf



de la Federación de los viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas, viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10: 36 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FACULTAD DE REVISIÓN MIGRATORIA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL. ES INCONSTITUCIONAL CUANDO LA AMPLITUD Y GENERALIDAD CON LA QUE SE REGULA HACE NUGATORIO EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO.

Hechos: Tres personas indígenas mexicanas fueron detenidas por agentes adscritos al Instituto Nacional de Migración en el marco de una revisión migratoria realizada en el Estado de Querétaro. A pesar de que las personas mostraron sus documentos de identificación, las autoridades consideraron que eran falsos, pues asumieron que en realidad eran personas de nacionalidad guatemalteca. Por esta razón, las personas fueron detenidas, presentadas y alojadas en una estación migratoria, lo que dio inicio al procedimiento administrativo correspondiente. Las personas promovieron un juicio de amparo indirecto en el que, entre otras cuestiones, reclamaron la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos, por considerar que vulneraban el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho al libre tránsito y el derecho a la libertad personal. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo, lo cual fue impugnado mediante recurso de revisión. El Tribunal Colegiado del conocimiento levantó el sobreseimiento y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte para conocer de los temas constitucionales.

Criterio jurídico: Los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, que facultan al Instituto Nacional de Migración para llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de las personas extranjeras, resultan inconstitucionales por vulnerar el derecho al libre tránsito toda vez que, dada su generalidad y amplitud, se traducen en una norma sobreinclusiva que afecta tanto a personas mexicanas como a extranjeras.



Justificación: El artículo 11 constitucional reconoce el derecho a la libertad de tránsito, el cual implica que toda persona puede entrar o salir del país y viajar por su territorio, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización. De acuerdo con el citado precepto constitucional, este derecho únicamente podrá limitarse, entre otras razones, por la autoridad administrativa de acuerdo con lo previsto en las leyes en materia de migración.

Sin embargo, estas limitaciones no pueden ser absolutas o arbitrarias, sino que deben ser acordes con el marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

En ese sentido, el hecho de que la Ley de Migración prevea una revisión migratoria que puede ser aplicada a cualquier persona, en cualquier parte del territorio nacional y en cualquier momento, hace prácticamente nugatorio el ejercicio del derecho a la libertad personal deambulatoria y de tránsito.

Esto es así, debido a que la Ley de Migración fija las condiciones para que toda persona, en el interior del territorio nacional, pueda ser sujeta a una restricción provisional a su libertad de circulación y tránsito para efectos de llevar a cabo una revisión, sin que exista una razón suficiente y objetiva que justifique tal actuar. En este sentido, el único acto que lleva a cabo la persona que resiente la revisión es transitar por el territorio en el momento y lugar exactos en donde la autoridad administrativa decidió realizar el proceso de revisión migratoria.

Lo anterior evidencia que la medida legislativa analizada es sobreinclusiva, ya que la única manera de solventar una revisión migratoria es que las personas que sean sujetas a la misma acrediten ante la autoridad migratoria su nacionalidad mexicana o su legal estancia dentro del territorio; lo que prácticamente las obliga a portar una identificación o documentación migratoria en todo momento, así como a acceder a las peticiones de identificarse ante la autoridad sin mayores elementos que su simple tránsito por un determinado territorio.

Esta obligación de identificación debe cumplirse no sólo por las personas extranjeras, sino también por las nacionales, lo cual resulta claramente contrario a lo dispuesto por el propio artículo 11 constitucional, del que no



se desprende en ningún momento el deber de portar documentos de identificación dentro del territorio nacional.

1a./J. 117/2023 (11a.)

Amparo en revisión 275/2019. 18 de mayo de 2022. Mayoría de cuatro votos en relación con la inconstitucionalidad de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos, de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Tesis de jurisprudencia 117/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

FACULTAD DE REVISIÓN MIGRATORIA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL. ES INCONSTITUCIONAL CUANDO LA AMPLITUD Y GENERALIDAD CON LA QUE SE REGULA TENGA POTENCIAL DE GENERAR UNA DISCRIMINACIÓN INDIRECTA EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS.

Hechos: Tres personas indígenas mexicanas fueron detenidas por agentes adscritos al Instituto Nacional de Migración en el marco de una revisión migratoria realizada en el Estado de Querétaro. A pesar de que las personas mostraron sus documentos de identificación, las autoridades consideraron que eran falsos, pues asumieron que en realidad eran personas de nacionalidad guatemalteca. Por esta razón, las personas fueron detenidas, presentadas y alojadas en una estación migratoria, lo que dio inicio al procedimiento administrativo correspondiente. Las personas promovieron un juicio de amparo indirecto en el que, entre otras cuestiones, reclamaron la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos, por considerar que vulneraban el derecho



a la igualdad y no discriminación, el derecho al libre tránsito y el derecho a la libertad personal. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo, lo cual fue impugnado mediante recurso de revisión. El Tribunal Colegiado del conocimiento levantó el sobreseimiento y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte para conocer de los temas constitucionales.

Criterio jurídico: Los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración que facultan a la autoridad migratoria para realizar revisiones en cualquier momento y en zonas diferentes a las de ingreso y salida del país, es decir, que otorgan atribuciones para limitar dentro del territorio nacional el derecho a la libre circulación y tránsito, resultan inconstitucionales pues, dada su amplitud y generalidad, posibilitan que se genere una discriminación indirecta en perjuicio de las personas indígenas y afroamericanas, ya que se ven afectadas de forma desproporcional.

Justificación: Para tener por actualizada una discriminación normativa indirecta se debe acreditar: la existencia de una norma o criterio aparentemente neutral; que esa norma afecte negativamente o de forma desproporcionada a un grupo social en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar; y, que no exista una justificación objetiva y razonable de ese impacto desproporcional de acuerdo con la Constitución.

En el caso de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, que regulan la revisión migratoria, es posible observar que se trata de una norma aparentemente neutra, ya que cumple con las características de ser abstracta e impersonal, toda vez que va dirigida a todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional. Además, establece los requisitos necesarios para llevarse a cabo, a saber: que la orden esté fundada y motivada; que sea expedida por el Instituto Nacional de Migración; y que se precise a la persona responsable de la diligencia, el personal asignado para su realización, la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará.

Sin embargo, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 de la Constitución Política del País, no existe una obligación de portar documentos de identificación dentro del territorio nacional. Por lo tanto, para aplicar el contenido



normativo referido, se abre la posibilidad de que las autoridades migratorias recurran a elementos relacionados con las características físicas o étnicas de las personas.

Esto denota que las normas impugnadas tienen un impacto diferenciado y particularmente pernicioso en las personas indígenas y afromexicanas, ya que no puede desconocerse la composición pluricultural del país, la cual se sustenta en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, quienes conforme al artículo 2o. constitucional, tienen derecho a conservar sus lenguas y tradiciones, lo que da lugar a que en muchas ocasiones las personas mexicanas no hablen español o lo hablen limitadamente.

Por lo tanto, dada la falta de parámetros objetivos que permitan a las autoridades migratorias dar cumplimiento a la ley sin necesidad de atender a perfiles raciales, los artículos impugnados generan una discriminación normativa indirecta en perjuicio de las personas indígenas o afromexicanas, ya que posibilitan que se generen revisiones migratorias con base en aspectos tales como el origen étnico, color de piel o el idioma, lo cual no resulta legítimo aun bajo el argumento de continuar con un control migratorio dentro del territorio nacional.

1a./J. 118/2023 (11a.)

Amparo en revisión 275/2019. 18 de mayo de 2022. Mayoría de cuatro votos en relación con la inconstitucionalidad de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos, de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Tesis de jurisprudencia 118/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES EN UN JUICIO MERCANTIL. DEBE PROMOVERSE EN LA SUBSECUENTE ACTUACIÓN EN QUE COMPAREZCA LA PARTE AFECTADA, A PARTIR DE QUE SE EVIDENCIE O DESPRENDA QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA NOTIFICACIÓN IRREGULAR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

AMPARO EN REVISIÓN 97/2022. 21 DE JUNIO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LA RREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JESÚS ROJAS IBÁÑEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El asunto deriva de un juicio ejecutivo mercantil en el que el tercero extraño a juicio interpuso un incidente de nulidad de notificaciones cuya admisión fue impugnada por la parte actora a través de una revocación, misma que fue declarada fundada, razón por la cual, el tercero promovió juicio de amparo indirecto, el cual le fue concedido, por lo que en la revisión, el recurrente solicitó que este Alto Tribunal ejerciera su facultad de atracción porque a su juicio, no existe claridad respecto al plazo que debe regir para la interposición de los incidentes de nulidad de notificaciones. Al aceptarse la atracción, este Alto Tribunal resuelve el presente recurso de revisión.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO	<p>El tercero interesado impugnó la concesión de amparo otorgada por el Juez de Distrito y a su vez, solicitó a este Alto Tribunal ejerciera su facultad de atracción.</p> <p>Esta Primera Sala determinó atraer el recurso de revisión, por lo que se le dio el trámite correspondiente.</p>	1-5



II.	COMPETENCIA	Esta Primera Sala es competente para conocer del asunto.	5
III.	OPORTUNIDAD	El recurso se interpuso de manera oportuna.	5 y 6
IV.	LEGITIMACIÓN	El recurso de revisión se interpuso por parte legitimada para ello.	6
V.	ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER	Se sintetizan los conceptos de violación, las consideraciones de la sentencia de amparo, los agravios hechos valer por en el recurso de revisión.	6-13
VI.	ESTUDIO DE FONDO	<p>El incidente de nulidad de notificaciones en el juicio mercantil debe promoverse en la subsecuente actuación en que comparezca la parte afectada, a partir de que se evidencie o desprenda el conocimiento de la notificación irregular.</p> <p>Por tal razón, se considera acertada la conclusión a la que arribó el Juez de Distrito al conceder la protección constitucional; y, por tanto, deben considerarse infundados los agravios del recurrente.</p> <p>El que se considere que el incidente de nulidad de notificaciones puede interponerse en la siguiente actuación a que se tenga conocimiento de la notificación que se considera se debe invalidar, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica y de justicia pronta, dado que éste podrá interponerse en cualquier momento hasta antes de que se pronuncie sentencia definitiva, lo que garantiza que no se consumen actos de manera irremediable en perjuicio de la parte que no tuvo conocimiento de las actuaciones correspondientes y sin que tenga a su alcance un recurso mediante el cual pueda hacer valer sus pretensiones.</p>	13-30



El hecho de que se considere la posibilidad de interponer el incidente de nulidad de notificaciones en la actuación subsecuente a la que el incidentista tenga conocimiento del acto tildado de ilegal o nulo, no vulnera el acceso a la justicia del recurrente, ni se deja al arbitrio de las partes el plazo para interponerlo, dado que, éste puede interponerse, hasta antes del dictado de la sentencia definitiva, e incluso, después del dictado de la sentencia bajo ciertas condiciones, no de manera indefinida como lo pretende hacer ver el tercero interesado hoy recurrente, ya que debe recordarse que los juicios también se encuentran sujetos a ciertos plazos.

Si bien se aprecia que el Código de Comercio es omiso en regular el incidente de nulidad de notificaciones en específico, lo cierto es que ello no implica que el plazo para interponer el incidente se pueda prolongar indefinidamente, ya que, frente a la omisión de la ley, es viable aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles o los códigos adjetivos locales, en aras de salvaguardar el derecho de acceso a la justicia de todas las partes involucradas en el juicio.

Atendiendo a lo establecido en el artículo 1,054, del Código de Comercio, que justamente señala que los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones del propio código, o en su defecto, que se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, y en caso de que éste no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, se podrá aplicar la ley de procedimientos local respectiva, lo que confirma lo infundado de lo apuntado por la parte recurrente.



Del numeral se desprende que los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones del libro relativo, y en su defecto se aplicará la ley supletoria al Código de Comercio, en los siguientes supuestos: a) cuando no exista un convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los artículos anteriores; b) cuando las leyes mercantiles no establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa.

Esta supletoriedad fue establecida por el propio legislador federal y conforme a lo que ha establecido este Alto Tribunal, la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles procede no sólo cuando en el Código de Comercio no se reglamenta o se haga de manera insuficiente o deficiente una institución que se encuentra contemplada en tal ley, sino también cuando no encontrándose comprendida tal institución, su aplicación sea congruente con los principios de los procesos mercantiles, e indispensable para su trámite y resolución.

La suplencia procede no sólo respecto de instituciones en ella contempladas, pero que no se encuentren reglamentadas, o bien, que se encuentran reglamentadas en forma insuficiente o deficiente, sino también en el caso de instituciones no establecidas en tal ley, a condición de que, por una parte, sea indispensable para el juzgador acudir a tal supletoriedad para solucionar el conflicto que se le plantee y, por la otra, de que la institución se aplique en forma supletoria o esté en contradicción con el conjunto de normas cuyas lagunas de llenar, sino que sea congruente con los principios de los procesos que reglamenta .



Por tanto, en contradicción con lo apuntado en los agravios, esta Sala recalca que no existe vulneración del derecho de acceso a la justicia con el hecho de que se permita la interposición del incidente de nulidad de notificaciones en la "actuación subsecuente" a que se tenga conocimiento de la actuación que se considera se debe nulificar, ya que está dispuesto en la propia legislación el que esto podrá suceder en un momento determinado, en virtud de la supletoriedad que el propio Código de Comercio señala.

En la resolución de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción se apuntó que la tesis P./J. 23/2016 (10a.), podía ser aplicable para resolver el presente asunto.

Pero no es posible realizar tal aplicación porque el plazo que se contempla en dicho criterio no se estableció para un juicio de naturaleza diversa a la de amparo.

En conclusión, debe considerarse la inaplicabilidad del artículo 1,079 del Código de Comercio, en su fracción IV, así como del artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles para determinar el plazo para interponer el incidente de nulidad de notificaciones en un juicio mercantil, ya que de conformidad con el artículo 1,054 del Código de Comercio, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, en su artículo 74, prevé que la incidencia debe promoverse en la actuación subsecuente en la que intervenga el afectado, esto, en virtud de que ni el Código de Comercio, ni el Código Federal de Procedimientos Civiles no contemplan el plazo para plantear el incidente de nulidad de actuaciones.



VII. RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia dictada el veintisiete de octubre de dos mil veinte por el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, en el juicio de amparo indirecto *****.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , contra el acto que reclamó del Juez Séptimo Civil del distrito judicial del Centro del Estado de Oaxaca, consistente en la resolución de veintiocho de abril de dos mil diecisiete, dentro del juicio ejecutivo mercantil *****.</p>	30 y 31
------------------	--	---------

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintiuno de junio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 97/2022, promovido en contra de la sentencia dictada el veintisiete de octubre de dos mil veinte por el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca en los autos del juicio de amparo indirecto *****.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar si para la determinación del plazo para interponer el incidente de nulidad de actuaciones, se debe atender a lo establecido en el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, o en su defecto, debe aplicarse lo que señala el artículo 1079 del Código de Comercio.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

1. **Juicio ejecutivo mercantil.** Mediante escrito de treinta y uno de mayo de dos mil cinco, ***** , con el carácter de endosatario en procuración de



***** , demandó en la vía ejecutiva mercantil y en ejercicio de la acción cambiaria directa a ***** , ***** y ***** , el pago de una cantidad de dinero. Durante la tramitación de dicho juicio se embargó un inmueble ubicado en Santa María Zaachila, Oaxaca.

2. En auto de diez de marzo de dos mil ocho, el Juez responsable advirtió el derecho que ostenta ***** sobre el inmueble embargado y ordenó requerirlo para que dentro del plazo de tres días compareciera a defender sus intereses.

3. Mediante acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil ocho, se tuvo a ***** , contestando la vista otorgada y manifestando que no tenía el carácter de causahabiente sino de tercero extraño con motivo de la compraventa que celebró con ***** el veinticinco de septiembre de dos mil tres, ante la fe del Notario Público Número 53 del Estado de Oaxaca, en relación con el inmueble objeto del juicio mercantil.

4. Posteriormente, el tres de diciembre de dos mil quince se notificó a ***** el acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil quince, en que se señaló fecha y hora para el remate del bien embargado.

5. Al conocer lo anterior, ***** promovió incidente de nulidad de actuaciones mediante escrito presentado el catorce de diciembre de dos mil quince, ante la falta de notificación de todos y cada uno de los acuerdos y actuaciones judiciales dictados en el juicio ejecutivo mercantil ***** , del índice del Juzgado Séptimo Civil del Distrito Judicial del Centro del Estado de Oaxaca, a partir de la notificación que se le practicó el dos de julio de dos mil ocho, en que se le notificó la vista de veintisiete de mayo del mismo año.

6. Mediante acuerdo de trece de enero de dos mil dieciséis, se ordenó el trámite del incidente de nulidad; sin embargo, tal determinación fue recurrida por ***** (parte actora en el juicio), a través de la interposición del recurso de revocación, el cual resultó fundado mediante interlocutoria dictada el veintiocho de abril del dos mil diecisiete, al considerar que la presentación del incidente de nulidad se había realizado de forma extemporánea; de ahí que lo procedente fuera su desechamiento.



7. **Juicio de amparo indirecto.** En contra de la anterior resolución, *****, por su propio derecho, promovió juicio de amparo indirecto. De la demanda correspondió conocer al Juez Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca, bajo el número *****, mismo que, bajo acuerdo de veintitrés de junio de dos mil diecisiete, la desechó.

8. **Recurso de queja** *****. En contra de la determinación anterior, la parte quejosa interpuso recurso de queja, el cual fue conocido por el entonces Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito (ahora Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito).

9. En sesión de veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, el tribunal emitió resolución y revocó el acuerdo de desechamiento impugnado, por lo que ordenó al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la demanda de amparo presentada por el quejoso, en términos de lo dispuesto por los artículos 112 a 115 de la Ley de Amparo.

10. **Admisión de la demanda de amparo.** Derivado de lo anterior, el Juez de Distrito admitió la demanda y una vez sustanciado el juicio, dictó sentencia el veintisiete de octubre de dos mil veinte, en el sentido de conceder el amparo, para los efectos siguientes:

- Dejar sin efectos la interlocutoria de veintiocho de abril de dos mil diecisiete.

- Emitir una nueva determinación en donde resuelva el fondo del asunto con plenitud de jurisdicción, partiendo de la base de que el incidente de nulidad de actuaciones debe tramitarse conforme a lo que al efecto dispone el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, que contempla su promoción en la actuación subsecuente en la que intervenga la parte que lo promueve.

11. **Recurso de revisión y solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Inconforme con la concesión de amparo, *****, parte tercero interesada en el juicio, interpuso recurso de revisión, del cual, por razón de turno, corres-



pondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, cuyo presidente lo admitió a trámite y radicó con el número de expediente *****.

12. En el mismo escrito, el recurrente solicitó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera la facultad de atracción, al considerar que el caso reúne ciertos requisitos como la relevancia, novedad y complejidad para tales efectos y emitió sus argumentos en ese sentido. Por tal motivo, el Tribunal Colegiado ordenó la remisión del asunto a este Alto Tribunal.

13. Trámite ante este Alto Tribunal de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 239/2021. Mediante acuerdo de diecisiete de junio de dos mil veintiuno, la entonces Ministra presidenta de la Primera Sala de este Máximo Tribunal recibió las constancias y registró el expediente con el número 239/2021. Ante la falta de legitimación del promovente para solicitar el ejercicio de la facultad de atracción, sometió a consideración de los Ministros integrantes de esta Primera Sala la petición formulada, con el fin de hacerla suya.

14. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo determinó hacer propia la solicitud en cuestión en sesión privada de la Primera Sala de catorce de julio de dos mil veintiuno. Consecuentemente, por acuerdo de veintisiete de agosto del mismo año, la entonces presidenta de esta Primera Sala admitió a trámite el asunto e instruyó turnar los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

15. En sesión celebrada el seis de octubre de dos mil veintiuno, esta Primera Sala resolvió ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver del amparo en revisión ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, por lo que se ordenó remitir los autos a la presidencia para los efectos conducentes.¹

¹ El asunto se resolvió por mayoría de cuatro votos de la señora y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat; en contra del emitido por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



16. Derivado de lo anterior, mediante acuerdo de diez de marzo de dos mil veintidós, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dispuso el avocamiento del amparo en revisión e instruyó turnar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.

17. En proveído de veintiséis de abril de dos mil veintidós, la entonces presidenta de esta Primera Sala ordenó el avocamiento del asunto, así como el envío de los autos a la ponencia correspondiente.

II. COMPETENCIA

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; 81, fracción I y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos segundo, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juzgado de Distrito, respecto del cual esta Primera Sala ejerció su facultad de atracción.

III. OPORTUNIDAD

19. El recurso de revisión fue interpuesto por el tercero interesado en tiempo y forma, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo. De las constancias de autos se advierte que la sentencia impugnada le fue notificada el tres de noviembre de dos mil veinte; por lo que en términos del artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, dicha notificación surtió sus efectos al día siguiente, es decir, el cuatro de noviembre.

20. Así, el plazo de diez días para la interposición del recurso corrió del cinco al diecinueve de noviembre, descontándose de dicho cómputo los días siete, ocho, catorce, quince y dieciséis de ese mes, por haber sido sábados, domingos e inhábiles, de conformidad con lo establecido por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



21. En estas condiciones, dado que el recurso de revisión fue presentado electrónicamente el seis de noviembre de dos mil veinte, es evidente que cumple con este requisito procesal.

IV. LEGITIMACIÓN

22. El recurso de revisión fue interpuesto por *****, a quien se le reconoció su calidad de tercero interesado en el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca y cuya personalidad se encuentra reconocida en autos. En estos términos, se tiene por satisfecho el presupuesto procesal de legitimación.

V. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

23. Antes de estudiar el recurso de revisión hecho valer por el recurrente, y considerando que éste fue interpuesto por el tercero interesado en el juicio de amparo, es necesario tener presentes: a) los conceptos de violación esgrimidos en la demanda de amparo, b) las consideraciones del Juzgado de Distrito para conceder la protección constitucional solicitada por el quejoso, y c) los agravios con los que se combate la sentencia recurrida.

24. Demanda de amparo. La parte quejosa hizo valer en esencia, los siguientes conceptos de violación:

a) Que se vulneran en su perjuicio los derechos consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, de legalidad y seguridad jurídicas, ya que al declarar procedente el recurso de revocación que interpuso el tercero perjudicado en contra del acuerdo de trece de enero de dos mil dieciséis, mediante el cual se dio entrada y se aceptó a trámite el incidente de nulidad de actuación que promovió en el juicio natural, ya que se dejó de considerar que conforme al artículo 1356 del Código de Comercio, se establece que serán apelables las resoluciones que se dicten en los incidentes.

b) El acuerdo antes mencionado es apelable, ya que se admitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones y, por ende, ese acuerdo no es revocable, y al haberse declarado procedente el recurso de revocación, se vulneraron las formalidades esenciales del procedimiento.



c) Se vulneran en su perjuicio los derechos consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, al considerar en la resolución del incidente de nulidad de actuaciones, que es procedente el recurso de revocación interpuesto por el tercero perjudicado contra el acuerdo que dio entrada al incidente de nulidad, ya que conforme a los artículos 1054, 1079 fracción VI y 1414 del Código de Comercio, en relación con el 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, el incidente de nulidad de actuaciones debe promoverse dentro del plazo de tres días y que el quejoso lo realizó fuera de ese plazo.

d) Con lo anterior, se dejó de considerar que conforme al artículo 1054 del Código de Comercio, cuando no exista una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones del libro quinto de dicho código y en su defecto, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en caso de que éste no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, se aplicará la ley de procedimientos local respectiva.

e) En cuanto a los incidentes de nulidad, ni el Código de Comercio, ni el Código Federal de Procedimientos Civiles establecen el plazo en el cual se deben interponer, sin embargo, el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca establece que la nulidad de una actuación debe reclamarse en la actuación subsecuente, por tanto, en cuanto al caso concreto, es este artículo el que se debe aplicar y no el Código Federal de Procedimientos Civiles como equivocadamente lo considera el Juez responsable.

f) Así, el incidente de nulidad de actuaciones se promovió en los términos previstos por el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca de aplicación supletoria a la materia, tal como lo establece el artículo 1054 de Código de Comercio, esto es, en la actuación subsecuente, ya que si el día tres de diciembre de dos mil quince, al momento en que se le notificó el acuerdo de fecha dieciocho de noviembre de dos mil quince, se enteró de los hechos que fundan dicho incidente, y al promoverlo con fecha catorce de diciembre de dos mil dieciséis, cuando entre esta promoción y la última notificación no mediaba actuación alguna, es claro que precisamente la promoción del referido incidente de nulidad, es la promoción subsecuente.

25. Sentencia de amparo. En su sentencia, el Juez de Distrito concedió el amparo al quejoso, bajo las siguientes consideraciones:



a) Consideró que, como lo argumentaba la parte quejosa, el plazo para poder combatir la nulidad de notificaciones en materia mercantil, es la actuación subsecuente en la que intervenga el afectado, mas no en el plazo general de tres días que se contempla en el artículo 1079, fracción VI, del Código de Comercio.

b) En ese sentido, estimó incorrecto que la autoridad responsable considerara que debía aplicarse el artículo 1079, fracción VI, del Código de Comercio, que prevé la regla general de tres días, contados a partir de que surta efectos la notificación que se reclama como nula para los casos no previstos.

c) De tal forma que estimó incorrecto el desechamiento por extemporáneo del recurso, en tanto consideró que debía atenderse a lo dispuesto en el artículo 1054 del Código de Comercio, y el Código Federal de Procedimientos Civiles. Siendo que cuando ello resultare insuficiente, sería supletoria la legislación adjetiva civil de la entidad.

d) Lo anterior, en tanto que, tratándose de nulidad de actuaciones, el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca establece que el incidente de nulidad de notificaciones debe promoverse en la actuación subsecuente en la que intervenga el afectado.

e) Fundó lo anterior, en la jurisprudencia 3a./J. 1/95, emitida en la Octava Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "NULIDAD DE ACTUACIONES EN PROCEDIMIENTOS MERCANTILES. DEBE INTERPONERSE EN LA ACTUACIÓN SUBSECUENTE EN QUE INTERVENGA EL INCONFORME (APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO Y CODIFICACIONES SIMILARES)."

f) Precedente del cual advirtió que se sustentan la inaplicabilidad del precepto 1079, fracción VIII, del Código de Comercio, en su vigencia anterior al año dos mil tres (donde se tenía al código adjetivo civil local como supletorio del código mercantil y cuyo contenido de la fracción es idéntico al que ahora se contempla en la fracción VI del actual artículo 1079 del Código de Comercio), tratándose de nulidad de notificaciones para el proceso mercantil, y que debían, por tanto, aplicarse lo que al efecto disponen las legislaciones locales que contemplan su promoción en la actuación subsecuente en la que intervenga la parte



que lo promueve. Al respecto, estimó relevante y aplicable del criterio, la inaplicabilidad del plazo general previsto en el Código de Comercio y el que deba considerarse lo que al efecto dispone la legislación local que es supletoria.

g) De esta forma, concluyó que si en el caso, el Código Federal de Procedimientos Civiles no contempla el plazo para plantear el incidente de nulidad de actuaciones, debía estarse a la legislación que le sigue en supletoriedad en los términos del referido artículo 1054 del código mercantil y que es el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, donde sí se contempla dicho plazo y lo concreta a la actuación subsecuente en la que participe la parte que promueve el incidente de nulidad de actuaciones.

h) En el caso concreto, estimó que si el quejoso planteó su incidente de nulidad de actuaciones ante la falta de notificación de todos y cada uno de los acuerdos y actuaciones judiciales dictados a partir del dos de julio de dos mil ocho, en los autos del juicio ejecutivo mercantil ***** , donde afirma que tiene el carácter de tercero extraño; y afirmó plantearlo en la siguiente intervención que tuvo en el proceso, resulta por tanto que tal cuestión debió dilucidarse por la autoridad en los términos indicados y al no haberlo considerado así el Juez responsable, incurrió en contravención a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, y por ende, consideró que lo procedente era conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso.

i) A partir de tal conclusión, estimó innecesario el estudio de los restantes conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa, al quedar insubsistente la determinación contra la que dirige sus inconformidades y concedió la protección constitucional para el efecto de que se emitiera una nueva determinación en donde resolviera el fondo del asunto con plenitud de jurisdicción, partiendo de la base de que el incidente de nulidad de actuaciones debe tramitarse conforme a lo que al efecto dispone el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, que contempla su promoción en la actuación subsecuente en la que intervenga la parte que lo promueve.

26. **Agravios.** En su recurso de revisión, el recurrente planteó las siguientes líneas argumentativas:



a) Señaló que coincidía con el Juez de Distrito en el sentido de que el incidente de nulidad de notificaciones se debe plantear en la actuación subsecuente a la que tenga conocimiento el incidentista del acto tildado de ilegal o nulo; sin embargo, estimó que ello por sí mismo no constituía el plazo para recurrirlo.

b) Refirió que de estimar que ello fuera el plazo, se estaría dejando al arbitrio y voluntad del incidentista el plazo para recurrir la ilegalidad de una notificación. Así, afirmó que "la subsecuente actuación" no es entonces el plazo, sino el momento a partir del cual se debe comenzar a contar el plazo de presentación. Aspecto para el cual estima necesario acudir a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 1079 del Código de Comercio, además del artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente o, en su defecto, el artículo 127 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, con el fin de que ésta no quede al arbitrio de una de las partes.

c) De esta manera, considera que de permitirse que la presentación del incidente nulidad dependa de la siguiente actuación del interesado, tendría como efecto extender el momento de presentación de manera indefinida, lo cual es contrario al principio de seguridad jurídica y de justicia pronta.

d) Así, luego de referirse al contenido del derecho fundamental previsto en el artículo 17 constitucional, destaca el elemento relativo a la objetividad, mismo que establece la necesidad de que el ejercicio de los derechos y obligaciones procedimentales no quede al arbitrio de las partes.

e) A partir de lo anterior, insiste en que debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 1079, fracción VI, del Código de Comercio y, supletoriamente el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles; de tal forma que el plazo de tres días al que éstos se refieren debe computarse a partir de que el recurrente tenga conocimiento de los actos tildados de ilegales.

f) Relata que este aspecto fue invocado en el recurso de revocación que dio lugar al acto reclamado, concretamente, el que el propio incidentista y quejoso manifestó que tuvo conocimiento de las notificaciones realizadas el tres de diciembre de dos mil quince, sin que hubiera promovido el incidente de nulidad de notificaciones en los tres días siguientes, sino hasta el catorce de diciembre de dos mil quince.



g) Al respecto, insiste que el incidente de nulidad de notificaciones debe presentarse dentro del plazo de los tres días siguientes al que el incidentista tenga conocimiento de la notificación o acto tildado de nulo, atendiendo a que los plazos deben ser razonables y objetivos.

h) Para apoyar la interpretación propuesta cita la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 23/2016 (10a.), de rubro: "NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. LA SIGUIENTE ACTUACIÓN EN QUE SE COMPAREZCA A PRESENTAR EL INCIDENTE RESPECTIVO, DEBE LLEVARLA A CABO EL INTERESADO DENTRO DEL TÉRMINO DE 3 DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, CONTADO A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO O SE OSTENTÓ SABEDOR DE LA ACTUACIÓN QUE TILDA DE IRREGULAR."

i) Criterio que, estima, deriva de la resolución del mismo punto jurídico al que se presenta en la actual controversia, siendo que tanto el artículo 68 de la Ley de Amparo, como el 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca se refieren a la siguiente actuación en que comparezca el interesado.

j) De este modo, afirma que al haber aplicado el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, el Juez de Distrito debía llegar a la misma conclusión, esto es, que "en la subsecuente actuación" no se refiere propiamente a un plazo, por no cumplir la exigencia de razonabilidad y objetividad, de ahí que se justifica la necesidad de acudir a la norma supletoria con el fin de que dicha facultad no quede indefinida ni al arbitrio de las partes.

k) En ese contexto, sostiene que los artículos 127 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, 1079, fracción VI, del Código de Comercio y el 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles son coincidentes al indicar que cuando la ley no señale un término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de un derecho, se tomará el plazo de tres días.

l) A partir de lo anterior, argumenta que, contrario a lo determinado por el Juez Federal, la autoridad responsable estuvo en lo correcto al establecer que el incidente de nulidad planteado por el quejoso fue extemporáneo.



m) Estima que no es obstáculo a lo anterior, la cita de la tesis 3a./J. 1/95, de rubro: "NULIDAD DE ACTUACIONES EN PROCEDIMIENTOS MERCANTILES. DEBE INTERPONERSE EN LA ACTUACIÓN SUBSECUENTE EN QUE INTERVENGA EL INCONFORME (APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO Y CODIFICACIONES SIMILARES)."

n) Lo anterior, en tanto considera que este criterio quedó superado por lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia P./J. 23/2016 (10a.), a la que hizo referencia y que derivó de la resolución de la contradicción de tesis 133/2015. Asunto en el cual, el Alto Tribunal definió el alcance de la acepción "la actuación subsecuente" y refirió que ésta no podía tomarse como un plazo, por no cumplir ello con la exigencia de razonabilidad y objetividad.

VI. ESTUDIO DE FONDO

27. Esta Primera Sala considera que la totalidad de los agravios esgrimidos por la parte recurrente en su recurso de revisión, son infundados; sin embargo, previo a explicar lo anterior, resulta pertinente mencionar que el presente asunto proviene de una solicitud de ejercicio de la facultad de atracción,² en la que esta Sala consideró que al existir una duplicidad de criterios en torno al plazo en el que debe interponerse el incidente de nulidad de actuaciones en un juicio ejecutivo mercantil, se provoca inseguridad jurídica, por lo que es tarea de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, generar certidumbre.

28. Se dijo que la duplicidad de criterios se da porque por un lado, se promueve el incidente en términos de lo que dispone el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, aplicable de manera supletoria a la legislación mercantil, y que señala que la nulidad deberá promoverse en la "actuación subsecuente"; mientras que por otro lado, también se promueve considerando lo que señala el artículo 1079, fracción VI, del Código de Comercio, que se refiere a los plazos en general y que contempla un plazo de tres días

² Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 239/2021, resuelta en sesión de seis de octubre de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos.



para promover el incidente de nulidad a partir del conocimiento de las actuaciones que se busca invalidar.

29. Se apreció que era conveniente que la duplicidad de criterios se resolviera retomando lo resuelto en la contradicción de tesis 133/2015,³ en la que, si bien el análisis se centró en el artículo 68 de la Ley de Amparo, éste guarda similitud con lo que establece el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, por lo que se dijo no existía conflicto alguno para su aplicación al presente caso.

30. Tomando en cuenta lo anterior, debe recordarse que, en su demanda de amparo, el quejoso señaló como acto reclamado la sentencia de veintiocho de abril de dos mil diecisiete en el juicio ejecutivo mercantil ***** , mediante la que se resolvió el recurso de revocación por el que se declaró improcedente el incidente de nulidad de actuaciones que promovió el quejoso; por lo que como conceptos de violación manifestó, en esencia, los siguientes:

- Al haberse admitido el recurso de revocación en contra del acuerdo que dio entrada al incidente de nulidad de notificaciones, se vulneró su derecho a la legalidad y a la seguridad jurídicas porque dicho acuerdo no era revocable.

- Se dolió de que se haya considerado el plazo de tres días para la interposición del incidente de nulidad sin haberse tomado en cuenta que se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, o en su defecto, la ley local respectiva; y en el caso, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, en su artículo 74, establece que deberá reclamarse el incidente de nulidad de actuaciones, en la actuación subsecuente.

31. Estos argumentos fueron declarados como fundados por el Juez de Distrito y se concedió la protección constitucional, al considerar, en resumen, que el plazo para poder combatir la nulidad de notificaciones en materia mercantil es la actuación subsecuente en la que intervenga el afectado, mas no el

³ Resuelta por el Pleno en sesión de veinte de junio de dos mil dieciséis por mayoría de ocho votos.



plazo general de tres días que se contempla en el artículo 1079, fracción VI, del Código de Comercio. Por tal motivo, consideró incorrecto el desechamiento por extemporáneo del recurso que declaró el Juez responsable.

32. En contra de esa determinación es que la parte tercero interesada interpuso el recurso de revisión que se analiza, en el que señala como agravios, el que la sentencia vulnera su derecho de acceso a la justicia, dado que contrario a lo que afirmó el Juez de Distrito, la actuación subsecuente a la que tenga conocimiento el incidentista del acto tildado de ilegal o nulo no constituye un plazo en sí mismo para recurrir el incidente de nulidad de notificaciones.

33. Lo anterior, porque se estaría dejando al arbitrio y voluntad del incidentista el plazo para recurrir la ilegalidad de una notificación. Afirmó que "la subsecuente actuación" es el momento a partir del cual se debe comenzar a contar el plazo de presentación. Aspecto para el cual estimó necesario acudir a lo dispuesto en la fracción VI, del artículo 1079 del Código de Comercio, además del artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente o, en su defecto, al artículo 127 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, con el fin de que la presentación del incidente no quede al arbitrio de alguna de las partes.

34. Considera también el recurrente, que permitir que la presentación del incidente de nulidad dependa de la siguiente actuación del interesado, tendría como efecto extender el momento de presentación de manera indefinida, lo cual es contrario al principio de seguridad jurídica y de justicia pronta.

35. Por tanto, señala debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 1079, fracción VI, del Código de Comercio y, supletoriamente al artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles; de tal forma que el plazo de tres días al que éstos se refieren debe computarse a partir de que el recurrente tenga conocimiento de los actos tildados de ilegales. Este aspecto fue invocado en el recurso de revocación que dio lugar al acto reclamado, concretamente, el que el propio incidentista y quejoso manifestó que tuvo conocimiento de las notificaciones realizadas el tres de diciembre de dos mil quince, sin que hubiera promovido el incidente de nulidad de notificaciones en los tres días siguientes, sino hasta el catorce de diciembre de dos mil quince.



36. Apunta que tanto el artículo 68 de la Ley de Amparo, como el 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca se refieren a la siguiente actuación en que comparezca el interesado; por tanto, al haber aplicado el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, el Juez de Distrito debía llegar a la misma conclusión, esto es, que "en la subsecuente actuación" no se refiere propiamente a un plazo, por no cumplir la exigencia de razonabilidad y objetividad, de ahí que se justifica la necesidad de acudir a la norma supletoria con el fin de que dicha facultad no quede indefinida ni al arbitrio de las partes.

37. Señaló que la tesis 3a./J. 1/95,⁴ de rubro: "NULIDAD DE ACTUACIONES EN PROCEDIMIENTOS MERCANTILES. DEBE INTERPONERSE EN LA ACTUACIÓN SUBSECUENTE EN QUE INTERVENGA EL INCONFORME (APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO Y CODIFICACIONES SIMILARES).", quedó superada por lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia P./J. 23/2016 (10a.),⁵ que derivó de la resolución de la contradicción de tesis 133/2015.

38. Dice que, en ese asunto, este Alto Tribunal definió el alcance de la acepción "la actuación subsecuente" y refirió que ésta no podía tomarse como un plazo, por no cumplir ello con la exigencia de razonabilidad y objetividad.

39. Como se adelantó al inicio de este estudio, esta Primera Sala considera que estos agravios en su conjunto deben declararse como infundados y, por

⁴ Registro digital: 206553, Tercera Sala, Octava Época, tesis 3a./J. 1/95, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 86-1, febrero de 1995, página 9. Texto: "A fin de que una actuación nula no se convalde, es necesario, excepto cuando se trate de la nulidad por defecto en el emplazamiento, que se reclame en la actuación subsecuente en que intervenga el que la promueve (artículo 71 del Código de Procedimientos Civiles del Estado); sin que sea aplicable el artículo 1079, fracción VIII del Código de Comercio que establece un término de tres días cuando la ley no señale expresamente otro para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de un derecho, en virtud de que por la estrecha vinculación que existe entre las disposiciones que regulan la nulidad de actuaciones en la legislación común, no es posible establecer un término para su interposición, distinto del que prevé el propio código adjetivo local, ya que una aplicación parcial de este ordenamiento, sólo conduciría a desmembrar dicha figura procesal."

⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 30, Décima Época, Pleno, registro digital: 2012797.



tanto, lo procedente es confirmar la decisión adoptada por el Juez de Distrito por las razones que se desarrollan enseguida.

40. Primeramente, es pertinente mencionar que, en torno a la comunicación de las actuaciones en el procedimiento judicial y su posibilidad de anularlos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una doctrina que si bien pareciera no ser tan extensa, es suficiente para resaltar la trascendencia que tiene el que las partes conozcan con exactitud, veracidad y oportunidad, todo lo actuado en los juicios de los que son parte.

41. De ahí que se ha destacado la importancia que la comunicación de todas las actuaciones tiene en el procedimiento judicial, ya que la comunicación a las partes o terceros de los actos procesales es lo que permite que haya continuidad en el proceso, en la medida en que esa comunicación constituye el requisito sin el cual los actos previos no surten efectos y, por ende, sus consecuencias jurídicas no pueden aplicarse válidamente.⁶

42. Además, se ha expresado que la notificación es el acto procesal a través del cual se entera a las partes o terceros de las actuaciones realizadas en el proceso, a fin de que surtan sus efectos. Su importancia radica en que las partes deben tener conocimiento de las actuaciones realizadas en el juicio, a efecto de que tengan preciso su contenido y las consecuencias inherentes y, en su caso, estén en aptitud de impugnarlas si las consideran lesivas a sus intereses.

43. Por ende, cuando una notificación se realiza en forma incorrecta porque no se siguieron las reglas previstas en la ley para realizarlas, se debe considerar que el acto procesal materia de notificación no surte efecto y debe ordenarse que se realice correctamente. Para ello es indispensable que el órgano jurisdiccional así lo decida, o bien, se declare la nulidad de la notificación efectuada en forma incorrecta a través del incidente de nulidad.

44. Respecto al incidente de nulidad, el Pleno de este Alto Tribunal ha dicho que, el incidente de nulidad de notificaciones se caracteriza por ser un proce-

⁶ Al respecto, véase la contradicción de tesis 133/2015, op.cit.



dimiento de carácter sumario que tiende a resolver una controversia de carácter adjetivo relacionado inmediata y directamente con el asunto principal.⁷

45. Que la palabra incidente, viene del latín *incidere*, que significa sobrevenir, interrumpir, producirse, de ahí que la doctrina haya señalado de manera coincidente que se trata de la cuestión accesoria que sobreviene o se forma durante el curso del negocio o procesamiento de la pretensión, y que origina el dictado de una resolución con independencia a la cuestión principal en que aparece. Mientras que el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, señala que por incidente debe entenderse: "3. m. Der. En un proceso, cuestión distinta de la principal, pero relacionada con ésta, que se resuelve a través de un trámite especial."⁸

46. El objeto del referido medio defensa se constriñe a la declaración de invalidez de una notificación practicada en un juicio, cuando se hubiere realizado en contravención a las normas que la rigen, con la consecuencia de que habrá de reponerse el procedimiento a partir de ese momento procesal, con el propósito de integrar debidamente el proceso, lograr su validez formal y garantizar a las partes su derecho de defensa. De ahí que pueda afirmarse que este incidente es uno de los medios de impugnación conocidos por la doctrina como de "anulación", pues tal resolución sólo decide acerca de la validez o nulidad de una notificación, así como respecto de las consecuencias que derivan de la declaratoria de nulidad.

47. Los rasgos característicos del incidente de nulidad de notificaciones que ha destacado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se plasmaron en la contradicción de tesis 133/2015, son los siguientes:⁹

1. Su objeto es examinar la legalidad de las notificaciones realizadas en los juicios.

⁷ Véase la contradicción de tesis 420/2016, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho.

⁸ Consultable en: <https://dle.rae.es/incidente>.

⁹ Véase la contradicción de tesis 133/2015, *Op.Cit.*



2. A pesar de que la notificación se haga de forma distinta a la establecida en la ley, si la persona se hace sabedora de la providencia, la notificación surte efectos.

3. Debe hacerse la nulidad en la actuación subsecuente.

4. Se tramitarán por cuerda separada, sin suspensión del principal.

5. Se debe resolver antes de pronunciarse sentencia definitiva.

48. Para el caso de los juicios mercantiles, se aprecia que el Código de Comercio omite regular un procedimiento específico para la presentación y tramitación del incidente de nulidad de notificaciones, por lo que, conforme a lo que dicha legislación establece en su artículo 1,054, si existiere algún aspecto no regulado por el código, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en su caso, se aplicará la ley de procedimientos local correspondiente.

49. Así, se advierte que el artículo 319 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala lo siguiente:

"Artículo 319. Cuando una notificación se hiciere en forma distinta de la prevenida en este capítulo, o se omitiere, puede la parte agraviada promover incidente sobre declaración de nulidad de lo actuado, desde la notificación hecha indebidamente u omitida.

"Este incidente no suspenderá el curso del procedimiento, y, si la nulidad fuere declarada, el tribunal determinará, en su resolución, las actuaciones que son nulas, por estimarse que las ignoró el que promovió el incidente de nulidad, o por no poder subsistir, ni haber podido legalmente practicarse sin la existencia previa y la validez de otras. Sin embargo, si el negocio llegare a ponerse en estado de fallarse, sin haberse pronunciado resolución firme que decida el incidente, se suspenderá hasta que éste sea resuelto."

50. Mientras que el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca prevé la posibilidad de que cuando a juicio de las partes, una notifica-



ción no se realice siguiendo las formalidades previstas en la ley, se podrá promover incidente de nulidad de notificaciones, en los siguientes términos:

"Artículo 71. Las actuaciones serán nulas cuando les falte alguna de las formalidades esenciales, de manera que quede sin defensa cualquiera de las partes, y cuando la ley expresamente lo determine; pero no podrá ser invocada esa nulidad por la parte que dio lugar a ella."

"Artículo 72. La nulidad establecida en beneficio de una de las partes no puede ser invocada por la otra."

"Artículo 73. Las notificaciones hechas en forma distinta a la prevenida en el capítulo VI del título II, serán nulas; pero si la persona notificada se hubiere manifestado en juicio sabedora de la providencia, la notificación surtirá desde entonces sus efectos como si estuviese legítimamente hecha."

"Artículo 74. La nulidad de una actuación debe reclamarse **en la actuación subsecuente**, pues de lo contrario aquella queda revalidada de pleno derecho, con excepción de la nulidad por defecto en el emplazamiento."

"Artículo 75. La nulidad de actuaciones por falta o defecto del emplazamiento se tramitará por cuerda separada, conforme al artículo 404 de este Código, sin suspensión del principal, deberá resolverse tan luego se agote el procedimiento incidental, pero siempre antes de pronunciarse sentencia definitiva."

"Los incidentes que se susciten con motivo de otras nulidades de actuaciones o de notificaciones, se tramitarán en la misma forma y se fallarán en la sentencia definitiva."

51. De estos preceptos se desprende que el Código Federal de Procedimientos Civiles, si bien contempla al incidente de nulidad de notificaciones como el recurso idóneo para nulificar una notificación que no haya cumplido con los requisitos establecidos legalmente, es omiso en señalar expresamente el plazo en el que deberá interponerse éste; mientras que el código adjetivo civil local del Estado de Oaxaca indica claramente, en su artículo 74, que el incidente deberá interponerse "en la actuación subsecuente".



52. Por ende, resulta necesario dilucidar qué debe entenderse por "siguiente actuación en que se comparezca". Para efectos del incidente de nulidad de actuaciones, deben considerarse estas características:

a) De la palabra siguiente, conforme al *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, se desprenden los siguientes significados: "1. adj. Que sigue; 2. adj. Ulterior, posterior".¹⁰ Es un adjetivo adjunto que ubica al sujeto en una sucesión de tiempo, para establecer su ubicación en un momento posterior con relación a otro.

Lo anterior significa que la actuación en que comparezca el afectado deberá ser la que siga a la notificación que se cuestiona de nula. En ese sentido, para efectos del juicio ejecutivo mercantil, debe entenderse el acto procesal inmediato posterior a la actuación estimada de ilegal, es decir, la primera intervención ulterior del interesado dentro del procedimiento en el cual se dictó la notificación que se tacha de nula, con las características que se expondrán más adelante.

b) Para considerar qué se debe entender por actuación resulta orientador el criterio emitido por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "NULIDAD DE ACTUACIONES, NOCIÓN DE.",¹¹ en donde se estableció que por actuación judicial no solamente se refieren a las razones, acuerdos, diligencias o determinaciones, sino también a las promociones, peritajes, ratificaciones y, en general, cuanto se refiere al procedimiento. En ese entendido, la actuación en que comparezca debe ser la inmediata posterior en la que llegue a participar o intervenir el afectado o sus representantes, con respecto a la notificación cuya validez se cuestiona.

En conclusión, por actuación en que comparezca se debe tener aquella en la que el afectado o sus representantes participan ante el órgano jurisdiccional

¹⁰ Véase: <https://dle.rae.es/siguiente?m=form>

¹¹ Registro digital: 269549, Tercera Sala, Sexta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CXXII, Cuarta Parte, página 81, aislada. Texto: "Para el efecto de su validez o nulidad, se consideran actuaciones judiciales, no solamente las propiamente dichas, o sean las razones, acuerdos, diligencias y determinaciones, todas referentes a un procedimiento judicial, sino también las promociones, peritajes, ratificaciones y, en general, cuanto se refiere al procedimiento."



correspondiente, que de manera enunciativa pueden consistir en la intervención en alguna diligencia, en una audiencia, en una ratificación o incluso la presentación de una promoción, y en general, cualquier acto procesal en que tenga intervención la parte afectada en el procedimiento judicial.

Ahora bien, el concepto debe acotarse para el caso del incidente de nulidad de notificaciones, con base en el artículo 1o. de la Constitución Federal, que establece que todas las autoridades del país están obligadas a aplicar el principio pro persona, y, consecuentemente, a preferir las interpretaciones que más favorezcan los derechos, así como el derecho fundamental de acceso a la justicia contenido en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Federal, cuya finalidad es asegurar y facilitar, en el ámbito temporal, que quien acudió a juicio pueda defender un derecho; debiendo estimarse, como un elemento adicional, que:

c) La siguiente actuación en que comparezca el interesado está condicionada, para efectos del incidente de nulidad de actuaciones, a que en ese momento se evidencie o desprenda el conocimiento de la notificación.

53. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho hincapié en que las notificaciones tienen como propósito esencial proteger el derecho fundamental a la defensa adecuada, a fin de cerciorarse de que las partes conozcan de los actos procesales en un juicio y puedan ejercer sus defensas antes de que se modifique su esfera jurídica. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 47/95¹² del Tribunal Pleno, de rubro y texto:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Éstas

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 200234, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.



son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

54. Por ello, las partes cuentan con la posibilidad de combatir las notificaciones que consideren que no fueron realizadas siguiendo las formalidades previstas en la ley, lo que sólo puede acontecer cuando el perjudicado tenga noticia de su existencia, pues de otra manera se le estaría obligando a realizar algo que es imposible.

55. Es indispensable que el recurrente conozca, se presuma que conoce la notificación o se haga sabedor de ella, para que pueda impugnarla adecuadamente. El conocimiento de la notificación que se tilda de ilegal resulta fundamental para la procedencia del incidente, puesto que es precisamente dicha actuación la que se controvierte, y, en todo caso, la manifestación del promovente será materia de análisis por parte del órgano jurisdiccional, en la medida que podría quedar desvirtuada si obran en el expediente elementos –distintos a la diligencia de notificación combatida– que acrediten que tuvo conocimiento en fecha distinta o, si advierte que el incidentista previamente se ostentó sabedor del acto procesal materia de la notificación impugnada.

56. En este contexto, si se sostuviera que el interesado debe hacer valer el incidente de mérito en la siguiente actuación en que comparezca al procedimiento correspondiente aun cuando, en ese momento no conociera la notificación que tilda de ilegal, se estaría implícitamente convalidando algo desconocido, haciendo nugatorio sus derechos de defensa. Sirve de apoyo a lo anterior, por su contenido y alcance, la tesis de la otrora Tercera Sala, de contenido:

"NOTIFICACIONES NULAS. Es verdad que el artículo 77 del Código de Procedimientos Civiles en el Distrito Federal (similar al 228 del código de la materia en el Estado de México), establece que la nulidad de una notificación debe reclamarse en la actuación subsecuente, so pena de que quede revalidada de pleno derecho; pero también lo es que cuando no existe en autos dato



alguno que indique que el afectado hubiera tenido conocimiento de la providencia cuya nulidad reclama, no es procedente declarar revalidada la notificación mal hecha, pues la segunda parte del artículo 76 del propio ordenamiento, sólo se refiere a que una notificación nula, por vicio de forma, surta efectos como si hubiese sido legalmente hecha, en el caso de que el notificado se hubiese manifestado sabedor de la providencia, pero no cuando se sigue actuando sin conocimiento del mismo."¹³

57. Incluso, aun cuando las partes tienen acceso al expediente en todo momento, deben actuar con diligencia y estar al tanto de las actuaciones que se realizan en el asunto, no por ello se debe limitar la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones a la siguiente actuación, sin que existan elementos que puedan demostrar el conocimiento de la notificación, pues el cumplimiento de las formalidades de las notificaciones, dada la finalidad que cumplen, conforme a un criterio que favorece la defensa, prevalece sobre la propia diligencia o cuidado de los interesados.

58. Así pues, será labor del Juzgador analizar si la actuación del afectado para promover el incidente de nulidad de notificaciones se realizó en la siguiente comparecencia a partir de que tuvo conocimiento de la notificación cuestionada; de manera que las actuaciones anteriores al momento en que se desprenda ese conocimiento, como pudieran ser el señalamiento de un domicilio, la autorización de personas para consultar el expediente o la simple solicitud, sin recepción, de copias del expediente, por sí mismas, no llevarían a determinar la improcedencia del incidente de nulidad.

59. Sin perjuicio de lo anterior, de haber elementos que demuestren el conocimiento de la diligencia y a partir de ahí se desprendan actuaciones intermedias en las que haya comparecido el afectado sin hacerlo valer, será improcedente el incidente de nulidad de notificaciones por preclusión, pues existirá consentimiento para la impugnación de la notificación, lo que también sucede si no se llega a materializar la afectación, o conociendo el contenido de la actuación que se pretendió notificar, pudo actuar oportunamente en consecuencia.

¹³ Registro digital: 341917, Tercera Sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXIV, página 32, tesis aislada.



60. De lo dicho hasta este punto, esta Primera Sala concluye que el incidente de nulidad de notificaciones en el juicio mercantil debe promoverse en la subsecuente actuación en que comparezca la parte afectada, a partir de que se evidencie o desprenda el conocimiento de la notificación irregular. Por tal razón, es que se considera acertada la conclusión a la que arribó el Juez de Distrito al conceder la protección constitucional; y, por tanto, deben considerarse infundados los agravios del recurrente.

61. El que se considere que el incidente de nulidad de notificaciones puede interponerse en la siguiente actuación a que se tenga conocimiento de la notificación que se considera se debe invalidar, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica y de justicia pronta, como lo esgrime el recurrente en sus agravios, dado que éste podrá interponerse en cualquier momento hasta antes de que se pronuncie sentencia definitiva, lo que garantiza que no se consumen actos de manera irremediable en perjuicio de la parte que no tuvo conocimiento de las actuaciones correspondientes y sin que tenga a su alcance un recurso mediante el cual pueda hacer valer sus pretensiones.

62. De la misma manera, el hecho de que se considere la posibilidad de interponer el incidente de nulidad de notificaciones en la actuación subsecuente a la que el incidentista tenga conocimiento del acto tildado de ilegal o nulo, no vulnera el acceso a la justicia del recurrente, ni se deja al arbitrio de las partes el plazo para interponerlo, dado que, se insiste, éste puede interponerse, hasta antes del dictado de la sentencia definitiva, e incluso, después del dictado de la sentencia bajo ciertas condiciones, no de manera indefinida como lo pretende hacer ver el tercero interesado hoy recurrente, ya que debe recordarse que los juicios también se encuentran sujetos a ciertos plazos.

63. Al respecto, ha sido criterio de este Alto Tribunal el que, el artículo 17 constitucional establece la obligación de que las autoridades encargadas de administrar justicia lo hagan de manera pronta, completa e imparcial, y que los plazos deben ser generales, razonables y objetivos:

a) Generales: que sean comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte.

b) Razonables: que sean plazos prudentes para el adecuado actuar de la autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes.



c) Objetivos: que se delimiten en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales.

64. Resulta ilustrativo a lo anterior, la tesis 1a. LXX/2005¹⁴ de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"JUSTICIA PRONTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR PARA GARANTIZARLA. El mandato contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo hagan de manera pronta, completa e imparcial. Por lo que respecta a los actos legislativos, la justicia pronta se garantiza cuando el legislador establece en las leyes plazos generales, razonables y objetivos, a los cuales tienen que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los procesos jurisdiccionales, entendiéndose por: a) generales, que sean comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte; b) razonables, que sean plazos prudentes para el adecuado actuar de la autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes, y c) objetivos, que se delimiten en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales."

65. Por tanto, si bien se aprecia que el Código de Comercio es omiso en regular el incidente de nulidad de notificaciones en específico, lo cierto es que ello no implica que el plazo para interponer el incidente se pueda prolongar indefinidamente, ya que, frente a la omisión de la ley, es viable aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles o los códigos adjetivos locales, en aras de salvaguardar el derecho de acceso a la justicia de todas las partes involucradas en el juicio.

66. Así, atendiendo a lo establecido en el artículo 1,054 del Código de Comercio, que justamente señala que los juicios mercantiles se registrarán por las disposiciones del propio código, o en su defecto, que se aplicará supletoriamente

¹⁴ Registro digital: 177921, Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 438, tesis aislada.



te el Código Federal de Procedimientos Civiles, y en caso de que éste no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, se podrá aplicar la ley de procedimientos local respectiva, lo que confirma lo infundado de lo apuntado por la parte recurrente.

67. Para mayor claridad, se reproduce el contenido íntegro del precepto mencionado:

"Art. 1,054. En caso de no existir convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se registrarán por las disposiciones de este libro y, en su defecto, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en caso de que no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, la ley de procedimientos local respectiva."

68. Del numeral se desprende que los juicios mercantiles se registrarán por las disposiciones del libro relativo, y en su defecto se aplicará la ley supletoria al Código de Comercio, en los siguientes supuestos: a) cuando no exista un convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los artículos anteriores; b) cuando las leyes mercantiles no establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa.¹⁵

69. Esta supletoriedad fue establecida por el propio legislador federal y conforme a lo que ha establecido este Alto Tribunal, la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles procede no sólo cuando en el Código de Comercio no se reglamenta o se haga de manera insuficiente o deficiente una institución que se encuentra contemplada en tal ley, sino también cuando no encontrándose comprendida tal institución, su aplicación sea congruente con los principios de los procesos mercantiles, e indispensable para su trámite y resolución.

70. Es decir, se ha señalado que la suplencia procede no sólo respecto de instituciones en ella contempladas, pero que no se encuentren reglamentadas,

¹⁵ Al respecto, puede consultarse a Ruiz Charre, Omar Rafael, *Juicios civiles y mercantiles, manual de conceptos básicos*, Porrúa, México, 2009, pp. 20 a 28.



o bien, que se encuentran reglamentadas en forma insuficiente o deficiente, sino también en el caso de instituciones no establecidas en tal ley, a condición de que, por una parte, sea indispensable para el juzgador acudir a tal supletoriedad para solucionar el conflicto que se le plantee y, por la otra, de que la institución se aplique en forma supletoria o esté en contradicción con el conjunto de normas cuyas lagunas debe llenar, sino que sea congruente con los principios de los procesos que reglamenta.¹⁶

71. Por tanto, en contradicción con lo apuntado en los agravios, esta Sala recalca que no existe vulneración del derecho de acceso a la justicia con el hecho de que se permita la interposición del incidente de nulidad de notificaciones en la "actuación subsecuente" a que se tenga conocimiento de la actuación que se considera se debe nulificar, ya que está dispuesto en la propia legislación el que esto podrá suceder en un momento determinado, en virtud de la supletoriedad que el propio Código de Comercio señala.

72. En otro de sus agravios, el recurrente pretende que se aplique al caso el criterio que el Pleno de este Alto Tribunal adoptó en la contradicción de tesis 133/2015 y que, por ende, se inaplique la jurisprudencia 3a./J. 1/95 previamente citada; sin embargo, ello no es dable en virtud de que dicho criterio fue desarrollado y emitido para el juicio de amparo y, en este caso, nos encontramos frente a una controversia en materia mercantil, cuya regulación, principios y características, son diversas.

73. No se soslaya que en la resolución de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción mediante la cual se determinó atraer este asunto por la Primera Sala de este Alto Tribunal, se apuntó que, dado que el artículo 68 de la Ley de Amparo es similar en su redacción al 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, era dable aplicar el criterio sostenido en la contra-

¹⁶ Al, respecto, resulta ilustrativo lo resuelto en el amparo directo en revisión 254/2015 por esta Primera Sala, en sesión de uno de julio de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos.

Asimismo, ejemplifica lo anterior, la tesis 1a./J. 23/2008, de rubro: "MEDIDAS DE APREMIO. PARA SU APLICACIÓN EN UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL, DEBE ACUDIRSE A LA LEGISLACIÓN QUE EXPRESAMENTE DETERMINA EL CÓDIGO DE COMERCIO COMO SUPLETORIA Y NO A LAS DISPOSICIONES ESTABLECIDAS PARA UN DIVERSO JUICIO MERCANTIL, PREVISTO EN EL MISMO CÓDIGO.", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 177, Novena Época, Primera Sala.



dicción de tesis 133/2015; no obstante, se considera que ello no es lo factible, por tratarse de juicios cuya naturaleza es distinta.

74. En efecto, en la resolución de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción se apuntó que la tesis P./J. 23/2016,¹⁷ resultante de la contradicción de tesis mencionada, cuyo rubro es: "NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. LA SIGUIENTE ACTUACIÓN EN QUE SE COMPAREZCA A PRESENTAR EL INCIDENTE RESPECTIVO, DEBE LLEVARLA A CABO EL INTERESADO DENTRO DEL TÉRMINO DE 3 DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, CONTADO A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO O SE OSTENTÓ SABEDOR DE LA ACTUACIÓN QUE TILDA DE IRREGULAR.", podía ser aplicable para resolver el presente asunto.

75. Pero se insiste, no es posible realizar tal aplicación porque el plazo que se contempla en dicho criterio no se estableció para un juicio de naturaleza diversa a la de amparo; de ahí que esta Primera Sala considere que, por el contrario, el momento para interponer el incidente de nulidad de notificaciones en un juicio de naturaleza mercantil debe ser la subsecuente actuación a la que se tenga conocimiento del acto tildado de ilegal o que se busque nulificar.

76. En consecuencia, el argumento de la parte recurrente, relativo a que la tesis 3a./J. 1/95, de rubro: "NULIDAD DE ACTUACIONES EN PROCEDIMIENTOS MERCANTILES. DEBE INTERPONERSE EN LA ACTUACIÓN SUBSECUENTE EN QUE INTERVENGA EL INCONFORME (APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO Y CODIFICACIONES SIMILARES).", ha quedado superada por la antes mencionada jurisprudencia P./J. 23/2016 (10a.), también resultaría infundado, porque ésta se argumentó y razonó para un juicio distinto como ya se ha venido indicando.

77. En conclusión, de todo lo apuntado, debe considerarse la inaplicabilidad del artículo 1,079 del Código de Comercio, en su fracción VI, así como del artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles para determinar el plazo para interponer el incidente de nulidad de notificaciones en un

¹⁷ Consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 30, Pleno, Décima Época, registro digital: 2012797.



juicio mercantil, ya que de conformidad con el artículo 1,054 del Código de Comercio, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, en su artículo 74, prevé que la incidencia debe promoverse en la actuación subsecuente en la que intervenga el afectado, esto, en virtud de que ni el Código de Comercio, ni el Código Federal de Procedimientos Civiles, contemplan el plazo para plantear el incidente de nulidad de actuaciones.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia dictada el veintisiete de octubre de dos mil veinte por el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, en el juicio de amparo indirecto *****.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a *****, contra el acto que reclamó del Juez Séptimo Civil del Distrito Judicial del Centro del Estado de Oaxaca, consistente en la resolución de veintiocho de abril de dos mil diecisiete, dentro del juicio ejecutivo mercantil *****.

Notifíquese; y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

Firman el Ministro presidente de la 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, 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 infor-



mación considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 23/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 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 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES EN UN JUICIO MERCANTIL. DEBE PROMOVERSE EN LA SUBSECUENTE ACTUACIÓN EN QUE COMPAREZCA LA PARTE AFECTADA, A PARTIR DE QUE SE EVIDENCIE O DESPRENDA QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA NOTIFICACIÓN IRREGULAR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

Hechos: El tercero extraño en un juicio ejecutivo mercantil promovió incidente de nulidad de actuaciones que se desechó por extemporáneo, al presentarse fuera del plazo de tres días que establecen los artículos 1079, fracción VI, del Código de Comercio y 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles. Esta determinación fue reclamada en amparo indirecto, el que se concedió para el efecto de que se considerara que el incidente debía tramitarse en la actuación subsecuente, conforme al artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca. En contra de la sentencia se interpuso recurso de revisión en el que se adujo la duplicidad de criterios en torno al plazo para promover el incidente de nulidad de actuaciones en un juicio mercantil.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el incidente de nulidad de actuaciones en el juicio mercantil debe promoverse en la subsecuente actuación en que comparezca la parte afectada, a partir de que se evidencie o desprenda que tuvo conocimiento de la notificación irregular, en términos de lo previsto en el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca.

Justificación: La notificación es un acto procesal cuya importancia radica en que las partes conozcan de las actuaciones realizadas en el juicio, a



efecto de que tengan preciso su contenido y las consecuencias inherentes y, en su caso, estén en aptitud de impugnarlas si las consideran lesivas a sus intereses a través del incidente de nulidad. Sin embargo, tratándose de juicios ejecutivos mercantiles, el Código de Comercio es omiso en regular ese incidente, por lo que en aras de otorgar seguridad jurídica y de garantizar que no se consuman actos de manera irremediable en perjuicio de la parte que no tuvo conocimiento de las actuaciones correspondientes por no existir un recurso mediante el cual pueda hacer valer sus pretensiones, debe observarse lo que establece el artículo 1054 del Código de Comercio, que señala que los juicios mercantiles se registrarán por las disposiciones del propio código o, en su defecto, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en caso de que éste no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, se podrá aplicar la ley de procedimientos local respectiva. Por tanto, si el Código Federal de Procedimientos Civiles tampoco contempla expresamente el plazo para promover el incidente de nulidad de actuaciones, se debe atender al Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, que en su artículo 74 establece que la nulidad de una actuación debe reclamarse en la actuación subsecuente en que comparezca la parte afectada, a partir de que se evidencie o desprenda que tuvo conocimiento de la notificación irregular; de ahí que sean inaplicables los artículos 1079, fracción VI, del Código de Comercio y 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles para la fijación del plazo de que se trata.

1a./J. 120/2023 (11a.)

Amparo en revisión 97/2022. 21 de junio 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 de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jesús Rojas Ibáñez.

Tesis de jurisprudencia 120/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INTERÉS LEGÍTIMO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO. SE ACREDITA BAJO LA CONSIDERACIÓN DE QUE ESTOS DERECHOS TIENEN UNA DIMENSIÓN COLECTIVA, QUE SE PROYECTA SOBRE SU OBJETO SOCIAL.

POLÍTICA MIGRATORIA. DIFERENCIAS ENTRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA INTERNA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN BILATERAL EN MATERIA DE MIGRACIÓN DENOMINADO "QUÉDATE EN MÉXICO". PRECISIÓN DE LOS ACTOS QUE SON SUSCEPTIBLES DE CONTROL CONSTITUCIONAL MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO.

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020. 26 DE OCTUBRE DE 2022.
PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIAS: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ Y KARINA CASTILLO FLORES.

ÍNDICE TEMÁTICO

HECHOS: El presente asunto tiene su origen en la relación de política exterior entre México y Estados Unidos de América, por virtud de la cual el gobierno norteamericano decidió enviar a nuestro país a personas migrantes (no mexicanas) que hubieran solicitado asilo en aquel país, mientras esperaban la resolución de sus procesos.

Ante dicha determinación unilateral, el gobierno mexicano se pronunció en diversos comunicados, en los que indicó que, por razones humanitarias, recibiría a las personas migrantes de manera temporal. Posteriormente, ambos firmaron una declaración conjunta, en la que se señalaron diversas acciones para la implementación del envío de las personas migrantes y su recepción en nuestro país.

El contenido de estos comunicados y la declaración conjunta constituyen la materia de reclamo en el juicio de amparo de origen, en virtud de que la asociación quejosa alega que en la recepción de las personas migrantes las auto-



ridades mexicanas han incurrido en diversas omisiones que no le han permitido cumplir con su objeto social relativo a la defensa de tal población.

En la sentencia del Juez de amparo se determinó sobreseer en el juicio por dos razones: 1) porque consideró que la quejosa carece de interés legítimo y 2) porque los actos reclamados no pueden ser materia de control constitucional por constituir una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo. Contra esa determinación, la quejosa interpuso revisión y las autoridades responsables promovieron revisión adhesiva.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	32
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno .	32
III.	PROCEDENCIA	El recurso es procedente .	32
IV.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación .	33
	ANÁLISIS DE CAUSAS DE IMPROCEDENCIA		
	V.I. ¿La asociación quejosa cuenta con interés legítimo?	La asociación quejosa sí cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo.	
	A. Interés legítimo en general.		
	B. Interés legítimo en asociaciones civiles.	Los actos reclamados relativos a los comunicados y declaración conjunta sí constituyen política exterior.	
V.	C. Análisis del caso concreto.		34-90
	V.II. ¿Los actos reclamados son facultad exclusiva del Poder Ejecutivo y por ello resultaría improcedente su análisis en un juicio de amparo?	Los actos reclamados relativos a la recepción de las personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América, su instrumentación y ejecución, no constituyen política exterior, sino política migratoria y es susceptible de control constitucional.	



	<p>A. Marco referencial sobre política exterior y política migratoria.</p> <p>B. Diferencia entre política migratoria y política exterior.</p> <p>C. Actos reclamados que sí constituyen política exterior.</p> <p>D. Actos reclamados que no constituyen política exterior, sino política migratoria.</p> <p>E. Estudio de las causales de improcedencia omitidas en la sentencia recurrida.</p>	<p>Las causales de improcedencia omitidas por el Juez de Distrito son infundadas.</p>	
<p>VI.</p>	<p>ESTUDIO DE FONDO</p> <p>VI.I. Existencia de obligaciones en materia de política migratoria, en términos del marco interno e internacional.</p> <p>VI.II. Omisión de las autoridades responsables en el cumplimiento de sus obligaciones administrativas en materia de política migratoria.</p> <p>VI.III. Aplicación de perspectivas de infancias, género y discapacidad en el cumplimiento de las obligaciones.</p>	<p>Las autoridades responsables omitieron cumplir sus obligaciones en materia de política migratoria.</p> <p>Se concede el amparo para que se establezcan lineamientos que garanticen la protección de las personas migrantes que se encuentren en el territorio nacional en la espera de la resolución de su solicitud de asilo en EE.UU., así como para que se establezca bajo qué circunstancias se desarrollan y cumplen esos procedimientos.</p> <p>La implementación de las perspectivas de infancia, género y discapacidad permite dotar de una solución integral a la problemática planteada por la asociación civil quejosa, ya que se encuentran relacionadas con los fines perseguidos en su objeto social.</p>	<p>91-147</p>



VII. DECISIÓN	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo.</p> <p>TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege al ***** , en contra de los actos reclamados señalados en el apartado V, inciso D), para los efectos precisados en esta sentencia.</p> <p>CUARTO.—Es infundada la revisión adhesiva.</p>	147-151
----------------------	---	---------

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de **veintiséis de octubre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 302/2020, interpuesto por la quejosa ***** , por conducto de su apoderada legal, en contra de la resolución dictada el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, por el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el juicio de amparo indirecto ***** .

En la sentencia de amparo se determinó sobreseer en el juicio en términos de la causal relativa a cuando la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo),¹ al considerarse que la dirección de la política exterior no puede ser materia de control constitucional, porque es una facultad y

¹ En relación con el diverso artículo 89, fracción X, de la Constitución Política del País.



obligación exclusiva del presidente de la República. Asimismo, se tuvo por actualizada la causal de improcedencia consistente en que la asociación quejosa carece de interés jurídico o legítimo (artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo).²

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la asociación quejosa cuenta con interés legítimo para promover el juicio de amparo a fin de reclamar la decisión del gobierno mexicano de recibir en el país a personas migrantes (no mexicanas) solicitantes de asilo en Estados Unidos de América. De igual forma, se debe analizar si la decisión del gobierno mexicano puede ser considerada como acto reclamado en el juicio de amparo para ser sujeta de control constitucional. Asimismo, se debe verificar si las autoridades responsables han incurrido o no en alguna omisión de carácter administrativa al implementar esta política migratoria.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Hechos. El presente asunto tiene su origen en la relación de política exterior entre México y Estados Unidos de América, por virtud de la cual el gobierno

² Ley de Amparo

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XII. Contra actos que no afectan los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;

"...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley."

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ...

"X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; ..."



norteamericano decidió enviar a nuestro país a personas migrantes (no mexicanas) que hubieran solicitado asilo en aquel país, mientras esperan la resolución de sus procesos. Ante dicha determinación unilateral, el gobierno mexicano se pronunció en diversos comunicados, en los que indicó que, por razones humanitarias, recibiría a las personas migrantes de manera temporal. Posteriormente, ambos gobiernos firmaron una declaración conjunta, en la que señalaron diversas acciones para la implementación del envío de las personas migrantes y su recepción en nuestro país.

2. El contenido de estos comunicados y la declaración conjunta constituyen la materia de reclamo en el juicio de amparo de origen, en virtud de que la asociación quejosa alega que en la implementación de la recepción de las personas migrantes las autoridades mexicanas han incurrido en diversas omisiones que no le han permitido cumplir con su objeto social relativo a la defensa de tal población.

3. Las actuaciones realizadas por ambos países y que dieron origen a los actos reclamados se explican a continuación:

A) Actuaciones realizadas por el gobierno de Estados Unidos de América

4. El veinte de diciembre de dos mil dieciocho, durante la administración del presidente Donald John Trump, se inició una política migratoria que consistió en enviar a México a personas migrantes (no mexicanas) que solicitaron asilo en Estados Unidos,³ para que aquí estuvieran en espera de su resolución.⁴

B) Actuaciones realizadas por el gobierno de México

³ Cfr. *Department of Homeland Security, "Secretary Kirstjen M. Nielsen Announces Historic Action to Confront Illegal Immigration"*. 20 de diciembre de 2018. Disponible en línea: <<https://www.dhs.gov/news/2018/12/20/secretary-nielsen-announces-historic-action-confront-illegal-immigration>>

⁴ Dicha decisión fue adoptada en términos de la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad del gobierno de Estados Unidos de América, con la que se encuentra facultado para enviar a personas extranjeras (no mexicanas) solicitantes de asilo en aquel país a México, mientras se tramita su procedimiento.



5. En respuesta a lo anterior, México, a través de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, indicó que por razones humanitarias admitiría de manera temporal el ingreso de personas extranjeras provenientes de Estados Unidos de América, para lo cual únicamente mantendría una relación de coordinación con el gobierno estadounidense con la finalidad de reconocer y proteger los derechos de las personas migrantes; haciendo especial énfasis en que las decisiones de aquel país eran unilaterales y que México no las compartía.

6. Dicho posicionamiento adoptado por nuestro país fue emitido a través de los siguientes comunicados:

**"Posicionamiento de México ante la decisión
del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c)
de su Ley de Inmigración y Nacionalidad"⁵**

"A las ocho de la mañana, el Gobierno de Estados Unidos comunicó al Gobierno de México que el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América (DHS por sus siglas en inglés) tiene la intención de implementar una sección de su ley migratoria que le permitiría devolver a extranjeros, no mexicanos, a nuestro país para que aguarden aquí el desarrollo de su proceso migratorio en Estados Unidos.

"México reafirma su derecho soberano de admitir o rechazar el ingreso de extranjeros a su territorio, en ejercicio de su política migratoria. Por ello, el Gobierno de México ha decidido tomar las siguientes acciones en beneficio de las personas migrantes, en particular a los menores de edad, estén acompañados o no, así como para proteger el derecho de aquellos que desean iniciar y seguir un procedimiento de asilo en territorio de los Estados Unidos de América:

⁵ Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad. Comunicado No. 014 de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fecha: 20 de diciembre de 2018. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-delgobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>>



"1. Autorizará, por razones humanitarias y de manera temporal, el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos que hayan ingresado a ese país por un puerto de entrada o que hayan sido aprehendidas entre puertos de entrada, hayan sido entrevistadas por las autoridades de control migratorio de ese país, y hayan recibido un citatorio para presentarse ante un Juez Migratorio. Lo anterior con base en la legislación mexicana vigente y los compromisos internacionales suscritos, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo, así como la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, entre otros.

"2. Permitirá que las personas extranjeras que hayan recibido un citatorio soliciten su internación a territorio nacional por razones humanitarias en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, permanezcan en territorio nacional bajo la condición de 'estancia por razones humanitarias', y puedan realizar entradas y salidas múltiples del territorio nacional.

"3. Garantizará que las personas extranjeras que hayan recibido su citatorio gocen plenamente de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado Mexicano, así como en la Ley de Migración. Tendrán derecho a un trato igualitario sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos, así como la oportunidad de solicitar un permiso para trabajar a cambio de una remuneración, lo que les permitirá solventar sus necesidades básicas.

"4. Procurará que la implementación de las medidas que tome cada gobierno se coordine a nivel técnico-operativo con la finalidad de desarrollar mecanismos que permitan la participación de las personas migrantes con citatorio en su audiencia ante un Juez Migratorio estadounidense, el acceso sin interferencias a información y servicios legales, así como para prevenir fraudes y abusos.

"Las acciones que tomen los gobiernos de México y de Estados Unidos no constituyen un esquema de Tercer País Seguro, en el que se obligaría a las personas migrantes en tránsito a solicitar asilo en México. Están dirigidas a facilitar el seguimiento de las solicitudes de asilo en los Estados Unidos, sin que eso



implique obstáculo alguno para que cualquier persona extranjera pueda solicitar refugio en México.

"El Gobierno de México reitera que toda persona extranjera deberá observar la Ley mientras se encuentre en territorio nacional."

"La política migratoria de México es soberana y busca preservar los derechos de los migrantes"⁶

"Bajo el Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, México ha sido el primer país en adoptar el Pacto Mundial para la Migración promovido por la Organización de las Naciones Unidas para garantizar un flujo migratorio seguro, ordenado y regular. Conforme a los principios del pacto global, México ha dejado de deportar cientos de miles de migrantes centroamericanos, en contraste con el paradigma migratorio de administraciones pasadas.

"El Gobierno de México ha desplegado una nueva política migratoria basada en dos pilares fundamentales: la defensa de los derechos de los migrantes y la promoción del desarrollo económico desde una visión humanitaria, para atender las causas estructurales de la migración.

"En consecuencia, México ha otorgado un estatus legal a más de trece mil personas extranjeras que ingresaron por la frontera sur para documentar su ingreso y facilitar que algunos se inserten en el mercado laboral. Gracias a esta nueva política se ha subsanado el error fundamental previo que, desde la ilegalidad, condenaba a los migrantes a la marginalización y la precariedad.

"De forma similar, el Gobierno de México impulsa el Plan Integral de Desarrollo. Con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la iniciativa contempla distintos proyectos para impulsar el desarrollo económico de

⁶ La política migratoria de México es soberana y busca preservar los derechos de los migrantes. Comunicado conjunto SER-SEGOB. Fecha: 03 de marzo de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-migratoria-de-mexico-es-soberana-y-busca-preservar-los-derechos-de-los-migrantes>>



Guatemala, Honduras y El Salvador y, de este modo, atenuar las causas estructurales que detonan los flujos migratorios.

"La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación reiteran que México actúa de forma soberana e independiente al implementar su nueva política migratoria una que pone al centro la protección de los derechos humanos y la expansión de un desarrollo económico igualitario en la región.

"El Gobierno de México reitera que no existe un acuerdo vinculante con el Gobierno de Estados Unidos para responder al aumento en el flujo de personas, principalmente familias procedentes de Centroamérica, que deseen transitar hacia México y Estados Unidos en busca de oportunidades de desarrollo y protección.

"Frente a la decisión unilateral del Gobierno de Estados Unidos de implementar el artículo 235 (b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, México ha optado por apoyar a los migrantes. Por razones humanitarias y de manera temporal, el Gobierno de México ha autorizado el ingreso de algunos solicitantes de asilo desde Estados Unidos en tanto se efectúa su audiencia con las autoridades correspondientes. La alternativa, la deportación de nuestro país, implicaría negar el derecho de asilo que el Gobierno de México suscribe y protege.

"En consecuencia, las autoridades migratorias de México mantienen una fluida comunicación con sus contrapartes estadounidenses a fin de garantizar que el tránsito de personas por la frontera común se realice de manera segura y ordenada. Asimismo, el Gobierno de México ha fijado criterios específicos para el retorno de ciertas personas que ingresaron a Estados Unidos para solicitar asilo, como no admitir menores no acompañados a nuestro territorio ni permitir la separación de familias.

"México respeta el derecho soberano de Estados Unidos para ejecutar sus proyectos migratorios, pero actúa y actuará de forma soberana e independiente al fijar nuestra propia política de migración."



El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria del 12 de marzo del mismo año⁷

"El día de ayer El Departamento de Seguridad Interior del Gobierno de Estados Unidos (Department of Homeland Security) informó al Congreso de ese país su decisión de extender la implementación de la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad a la garita fronteriza que comunica las ciudades de Mexicali y Calexico.

"El Gobierno de México reitera que no coincide con la medida unilateral implementada por las autoridades de Estados Unidos, al tiempo que refrenda su determinación respecto de la protección a los migrantes y la promoción del desarrollo económico y social que mitigue las causas estructurales de los flujos migratorios.

"Como en el caso de Tijuana, la medida estadounidense conducirá a que, a partir de esta semana, sean devueltos a Mexicali solicitantes de asilo no mexicanos que ingresaron desde México a Estados Unidos, a fin de que aguarden en nuestro país el desarrollo de su trámite ante una corte migratoria estadounidense.

"Por razones humanitarias las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores han mantenido contacto con las autoridades de migración estadounidenses para recibir información sobre las personas retornadas a México. Un número significativo de ellas cuenta con algún tipo de documento migratorio mexicano que les permite permanecer en nuestro país.

"Para el Gobierno de México, el contacto entre las autoridades migratorias de ambos países tiene por finalidad principal proteger los derechos humanos de los migrantes afectados. Ese intercambio de información no significa en modo alguno que el Gobierno de México esté de acuerdo con las decisiones y acciones tomadas unilateralmente por el Gobierno de Estados Unidos.

⁷ El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria. Fecha: 12 de marzo de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-reitera-su-postura-ante-medidas-unilaterales-de-estados-unidos-en-materia-migratoria?idiom=es>>



"La Secretaría de Gobernación informará al gobierno de Baja California sobre la decisión del Gobierno de Estados Unidos. En breve, establecerá contacto con las autoridades municipales de Mexicali, a fin de adoptar medidas que permitan a las personas retornadas a territorio mexicano una estancia segura, en tanto conocen la decisión final sobre su solicitud de asilo.

"El Gobierno de México seguirá insistiendo en la necesidad de atender las causas de la migración desde su raíz, en los países de origen de los migrantes. Para tal efecto, en el marco de la próxima reunión del Mecanismo de Tuxtla, a celebrarse el cinco de abril de 2019, el Gobierno de México planteará a los de Guatemala, El Salvador y Honduras la adopción de medidas y proyectos para impulsar el desarrollo económico y social de la región, para contribuir a mejorar las condiciones de vida y trabajo de sus habitantes y atender las causas profundas de la migración: la pobreza, la inseguridad y la carencia de oportunidades.

"Por instrucciones del presidente López Obrador, las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores mantendrán permanente y estrecha colaboración para que los derechos humanos de los migrantes sean respetados y protegidos, en el marco de la nueva política migratoria del Gobierno de México."

C) Actuación conjunta de Estados Unidos de América y México

7. Posteriormente, el gobierno mexicano y el estadounidense emitieron una declaración conjunta en la que se señalaron diversas acciones para la implementación del envío de las personas migrantes y su recepción en nuestro país, en los siguientes términos:

"Declaración Conjunta México Estados Unidos⁸

"México y los Estados Unidos se reunieron esta semana para enfrentar los retos comunes en materia de migración incluyendo la entrada de migrantes a Estados Unidos que violan la legislación estadounidense. Teniendo en cuenta el

⁸ Declaración Conjunta México Estados Unidos. Fecha: 07 de junio de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>>



aumento significativo de migrantes a Estados Unidos, provenientes de Centroamérica a través de México, ambos países reconocieron la importancia fundamental de resolver rápidamente la emergencia humanitaria y la situación de seguridad prevalecientes. Los gobiernos de México y Estados Unidos trabajarán conjuntamente lo más pronto posible para alcanzar una solución duradera.

"Como resultado de las discusiones, México y Estados Unidos se comprometieron a:

"Reforzamiento de las acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México

"México incrementará significativamente su esfuerzo de aplicación de la ley mexicana a fin de reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional, dando prioridad a la frontera sur. México está tomando acciones decisivas para dismantelar las organizaciones de tráfico y trata de personas, así como sus redes de financiamiento y transporte ilegales. Asimismo, México y Estados Unidos se comprometieron a fortalecer la relación bilateral, incluyendo el intercambio de acciones coordinadas a fin de proteger mejor y garantizar la seguridad en la frontera común.

"Instrumentación de la sección 235(b)(2)(C)

"Los Estados Unidos extenderán de manera inmediata la instrumentación de la sección 235(b)(2)(C) a lo largo de su frontera sur. Ello implica que aquellos que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México, donde podrían esperar la resolución de sus solicitudes de asilo.

"A su vez, por razones humanitarias y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, autorizará la entrada de dichas personas mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo. México, de acuerdo con sus principios de justicia y fraternidad universales, ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la salud y educación a los migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos.



"Los Estados Unidos se comprometen a acelerar la resolución de solicitudes de asilo y proceder con los procedimientos de remoción lo más expedito posible.

"Acciones adicionales

"Ambas partes están de acuerdo en que en el caso de que las medidas adoptadas no tengan los resultados esperados, entonces tomarán medidas adicionales.

"De ser necesario, México y los Estados Unidos a fin de enfrentar los flujos migratorios irregulares y las cuestiones de asilo, continuarán sus conversaciones sobre los términos de otros posibles entendimientos, mismas que serán concluidas y anunciadas en un periodo de 90 días.

"Estrategia regional en curso

"México y los Estados Unidos reiteraron la declaración del 18 de diciembre de 2018 en la que ambos países se comprometieron a fortalecer y a ampliar la cooperación bilateral para fomentar el desarrollo económico y aumentar la inversión en el sur de México y Centroamérica para crear una zona de prosperidad. Ambos países reconocen los fuertes vínculos entre el crecimiento económico en el sur de México y el éxito de la promoción de la prosperidad, el buen gobierno y la seguridad en Centroamérica. Estados Unidos reiteró su beneplácito al Plan de Desarrollo Integral lanzado por el gobierno de México en conjunto con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, para promover estos objetivos. México y los Estados Unidos liderarán el trabajo con socios nacionales e internacionales para construir una Centroamérica próspera y segura y así abordar las causas subyacentes de la migración, con el objetivo de que los ciudadanos puedan construir mejores vidas para ellos y sus familias en casa."

8. Es importante destacar que si bien la actual administración del presidente Joseph Robinette Biden buscó la suspensión de esta política migratoria,⁹ lo cierto

⁹ Disponible en línea: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_0601_termination_of_mpp_program.pdf>



es que la misma sigue vigente en virtud de una determinación adoptada por la Corte Suprema de aquel país a través de la cual negó dicha suspensión.¹⁰

9. En respuesta a lo anterior, el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, emitió el comunicado número 378, en el que señaló que una decisión judicial de ese tipo no obliga a México y que su política migratoria se diseña y ejecuta de manera soberana. De igual forma, señaló que iniciaría un diálogo técnico con el gobierno de los Estados Unidos con el objetivo de evaluar los escenarios en la gestión de flujos migratorios ordenados, seguros y regulares en la frontera común.¹¹

10. Finalmente, debe destacarse que, de acuerdo con la información proporcionada por el subcomisionado jurídico del Instituto Nacional de Migración, en su informe justificado, a partir de dichas decisiones, el gobierno mexicano implementó un procedimiento a seguir para la recepción de las personas provenientes de Estados Unidos de América.¹²

¹⁰ Resolución de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. 24 de agosto de 2021. Disponible en línea: <https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/21/21A21/188459/20210824164319966_21A21%20OPPOSITION%20TO%20MOTION%20FOR%20A%20STAY%20PENDING%20APPEAL.pdf>

¹¹ Información del fallo de la Suprema Corte de los EE.UU. Comunicado No. 378. 25 de agosto de 2021. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-sobre-resolucion-de-los-ee-uu-respecto-de-la-implementacion-de-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>>

¹² El procedimiento consiste en lo siguiente:

- a) El Gobierno de los Estados Unidos de América informará a la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración (INM) que va a retornar a México personas extranjeras solicitantes de asilo en ese país.
- b) Personal del INM deberá acudir al cruce fronterizo por las personas extranjeras referidas por el Gobierno de Estados Unidos de América.
- c) Una vez que las personas extranjeras se encuentran en el territorio nacional, deberán ser trasladadas al lugar habilitado por la Oficina de Representación del INM, a efecto de realizar el trámite de internación respectivo.
- d) Se informará a las personas extranjeras lo siguiente: (i) la razón de su traslado a México; (ii) la posibilidad de que pueda permanecer en el país de manera regular; (iii) la condición de estancia con la que podrían permanecer en México (visitantes por razones humanitarias); (iv) el documento migratorio que se les podrá otorgar (Forma Migratoria Múltiple), y (v) la duración de la condición de estancia (hasta 180 días contados a partir de la fecha de entrada a territorio nacional).
- e) Se solicitará a las personas extranjeras que exhiban la documentación correspondiente.
- f) Se deberá tomar una fotografía a la persona extranjera.
- g) Se verificará con el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SIOM) que no cuenten con alguna condición de estancia vigente.



D) Motivo de inconformidad de la asociación quejosa

11. Previo a explicar la secuela procesal de este asunto, es importante precisar desde ahora cuál es el principal motivo de inconformidad de la asociación quejosa.

12. El ***** es una asociación civil que tiene como parte de su objeto social, apoyar la promoción y defensa de los derechos humanos de diversos grupos de personas, entre ellas, las niñas, niños y mujeres migrantes y otras personas en situación de vulnerabilidad, mediante la realización de acciones directas para la protección de sus derechos. Entre dichas acciones, apoya en la defensa jurídica y promoción de los derechos humanos de esos grupos, brinda orientación social, educación, salud y capacitación para el trabajo. Además, promueve e incentiva la generación de políticas públicas que aborden las problemáticas de las personas migrantes y contribuye a la elaboración de iniciativas de ley relativas al fenómeno migratorio.

13. En virtud de lo anterior, tanto en su demanda de amparo, como en su recurso de revisión, la quejosa ha manifestado su inconformidad respecto a la postura oficial adoptada por el gobierno mexicano, y reflejada en los comunicados impugnados, de recibir personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América, pues señala que por sí misma dicha política es violatoria de derechos humanos, aunado a que no se han expedido parámetros

h) Si se comprueba que la persona extranjera cuenta con una condición de estancia vigente, se podrá realizar la internación con la misma condición de estancia, previo registro en el SIOM.

i) Si la persona extranjera no cuenta con alguna condición de estancia vigente, se realizará el registro en el SIOM y se canalizará al procedimiento de segunda revisión.

j) Se deberá realizar una comparecencia a la persona extranjera.

k) Si derivado del registro de la persona extranjera en SIOM, existe un registro en las listas de control migratorio, se deberá resolver su situación migratoria de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración y su Reglamento.

l) Si derivado del registro de la persona extranjera en el SIOM, no existe un registro en las listas de control migratorio, se deberá documentar a la misma con una Forma Migratoria Múltiple, con la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, por una temporalidad de 180 días, de acuerdo con lo siguiente: Se deberá expedir a la persona extranjera la Clave Única de Registro de Población (CURP).

m) Una vez finalizado, se deberá permitir la internación a territorio nacional de la persona extranjera.



ni lineamientos claros y públicos de recepción de esas personas, lo que incide en que no pueda cumplir a cabalidad su objeto social.

14. La asociación quejosa plantea que a pesar de que la **decisión** de recibir a las personas solicitantes de asilo se sostuvo en aparentes razones solidarias y humanitarias, lo cierto es que no se han emitido **lineamientos** que garanticen que dichas personas conozcan o tengan certeza sobre su situación jurídica en el país, ni sobre las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, ni tampoco se garantiza que cuenten con la información y apoyo necesarios para seguir sus procedimientos en Estados Unidos de América, por no encontrarse físicamente en el lugar donde se tramita su solicitud de asilo.

15. Por lo tanto, indica la quejosa que, ante la carencia de la información y atención jurídica necesarias, se vulneran los derechos de las personas migrantes a la certeza jurídica, acceso a la justicia, debido proceso, no devolución, y a contar con asesoría jurídica.

16. De la materia de inconformidad expresada por la asociación quejosa, esta Primera Sala advierte que **no manifiesta un reclamo específico en relación con individuos en particular**, esto es, no señala que las omisiones que reclama deriven de una situación en concreto que haya involucrado a determinadas personas migrantes enviadas por Estados Unidos de América a México.

17. No obstante, de la lectura integral de su demanda de amparo, esta Primera Sala identifica una amplia causa de pedir relacionada con su objeto social, la cual se desprende de diversos planteamientos que la quejosa expuso en su demanda, en los que indicó que promueve el juicio de amparo: "[d]ebido a las carencias y falta de acceso a la justicia de los grupos en situación de vulnerabilidad, [ya que] es la parte quejosa una asociación civil, quien a través de su labor supervisa el cumplimiento de las obligaciones estatales."

18. De igual forma, señaló que: "*[e]n la especie se configuran graves omisiones continuadas y actos inminentes de imposible o difícil reparación que provocan la lesión al grupo al que la quejosa presta servicios para proteger sus derechos humanos, en cumplimiento de su objeto social, y por lo tanto, es iden-*



tificable una causa fáctica homogénea que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte."

19. Asimismo, indicó que: "[r]esulta del máximo interés de esta parte quejosa que nuestro trabajo, en defensa de los derechos humanos de las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, se pueda realizar acorde a los parámetros nacionales e internacionales que serán desarrollados en los conceptos de violación de este amparo."

20. A partir de todo lo anterior, se observa que el reclamo de la quejosa, como se señaló, no deriva de una situación fáctica en particular o personas en específico, sino del obstáculo que, a su decir, representan las omisiones administrativas que señala, para el cumplimiento de su objeto social.

21. Estas omisiones radican esencialmente en la falta de actuación de las Secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de esta última, del Instituto Nacional de Migración e Instituto Nacional de las Mujeres, en cumplir con obligaciones de carácter administrativo en la recepción de las personas provenientes del país vecino, traducidas en la omisión de publicar en el Diario Oficial de la Federación esa política migratoria y la omisión de garantizar y respetar los derechos de las personas migrantes, a través de la implementación de medidas de carácter administrativo que incluyan una perspectiva de género.

22. **Demanda de amparo (expediente *****).**¹³ El cuatro de abril de dos mil diecinueve, el ***** (en adelante *****), por conducto de su representante legal, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

a) De la Secretaría de Gobernación, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, del secretario

¹³ Del índice del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.



de Relaciones Exteriores, del comisionado del Instituto Nacional de Migración y del presidente del Instituto Nacional de Migración: la vulneración del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el diverso 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁴

b) De la Secretaría de Gobernación, su titular y subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración:

i. La formulación de una política migratoria en la que se está recibiendo a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América confirmada en el comunicado conjunto entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación titulado *"El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria del 12 de marzo del mismo año"*;¹⁵

ii. La omisión de respetar el derecho al debido proceso al aceptar a las personas migrantes, en territorio mexicano;

iii. La omisión de garantizar la protección de las personas migrantes en territorio mexicano, en particular de las mujeres; y,

¹⁴ **Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")**

"1. Ningún Estado Contratante, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

"2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia ...

"8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas."

¹⁵ El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria. Fecha 12 de marzo de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-reitera-su-postura-ante-medidas-unilaterales-de-estados-unidos-en-materia-migratoria?idiom=es>>



iv. La omisión de publicar la política migratoria en el Diario Oficial de la Federación.

c) Del secretario de Relaciones Exteriores:

i. La declaración pública de recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de refugio en Estados Unidos de América, contenida en el comunicado número 014 titulado "*Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad*" de la Secretaría de Relaciones Exteriores;¹⁶

ii. El comunicado conjunto entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación titulado "*El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria del 12 de marzo del presente año (2019)*"; por ser contrarias al principio de no devolución que implica para las personas permanecer en un territorio diferente al que está tramitando su solicitud de asilo;

iii. La omisión de garantizar el derecho al debido proceso al declarar que el gobierno mexicano aceptará en territorio mexicano a las personas migrantes que se encuentran en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos, a partir de la aplicación de la sección 235 (b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos;

iv. La omisión de garantizar la protección de las personas migrantes en territorio mexicano, en particular de las mujeres migrantes, pues la declaración de aceptación de las personas migrantes, sin antes determinar un protocolo de respuesta, no respeta, promueve ni garantiza los derechos humanos (en términos del artículo 1o. constitucional).

¹⁶ Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad. Comunicado No. 014 de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fecha de publicación: 20 de diciembre de 2018. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-del-gobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>>



d) Del comisionado del Instituto Nacional de Migración: la instrumentación de la política migratoria consistente en la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América.

e) De la presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres: la omisión ante la recepción de mujeres migrantes en proceso de asilo en los Estados Unidos de América al no haber actuado respecto de la política migratoria citada con anterioridad, sin garantizar sus derechos y su protección dentro de territorio mexicano y ante la imposibilidad gubernamental de garantizar la seguridad de las mujeres.

23. La asociación quejosa expresó, en síntesis, los siguientes argumentos en sus conceptos de violación:

a) Primer concepto de violación. Los actos reclamados transgreden el **derecho al debido proceso**, al aceptar la permanencia en México, de forma indefinida, de las personas solicitantes de asilo en Estados Unidos de América. Lo anterior, en virtud de que el Estado Mexicano se convierte en partícipe de la violación al derecho de no devolución durante un proceso de solicitud de asilo. Además, con ello se impide el trabajo de asesoría legal y acompañamiento que realiza la quejosa como asociación, cuyo objeto es coadyuvar en la garantía del derecho al debido proceso.

La recepción de migrantes en proceso de solicitud de asilo vulnera el **derecho de acceso a la justicia**, debido a que su no residencia en el país receptor impide el correcto acceso a la información y defensa en sus procedimientos, pues se establece un obstáculo físico para que las personas migrantes accedan al contacto del defensor asignado, o bien imposibilidad material de ser su propio representante ante el proceso. Además de que se les impide dar seguimiento puntual y participar activamente en un proceso que podría derivar en su deportación.

b) Segundo concepto de violación. Las autoridades responsables vulneran el derecho a la integridad de las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América; derecho que la quejosa como asociación civil busca garantizar y vigilar, con la finalidad de proteger a la población vulnerable, como lo es la migrante.



Las mujeres migrantes están más expuestas a la violencia generalizada que se vive en el país por la condición específica que las caracteriza, por lo que su recepción en el país contraviene la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (en adelante Convención de Belém do Pará) pues en ésta se especifica que para que los Estados cumplan con sus deberes, deben tener en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que puedan sufrir la mujeres en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada.

c) Tercer concepto de violación. Las autoridades responsables transgreden el **principio de no devolución**,¹⁷ al declarar que aceptarán la permanencia en México, de forma indefinida, de las personas solicitantes de refugio en los Estados Unidos de América.

Los comunicados emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, junto con la política de atención a las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, coadyuvan en la violación al principio de no devolución.

d) Cuarto concepto de violación. La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación son omisas en el cumplimiento del artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en relación con los artículos 14 y 16 constitucionales; pues están implementando, en conjunto con el Instituto Nacional de Migración, una política migratoria que no puede tener efectos jurídicos por no estar publicada de manera oficial y de la cual no se han establecido los lineamientos que se deben seguir. Esto atenta con el trabajo de asesoría y apoyo que la asociación civil quejosa brinda a las personas migrantes.

Hasta el 4 de marzo de 2019, **la información publicada acerca de los procedimientos de recepción proviene únicamente de comunicados** emitidos por las autoridades señaladas como responsables, lo cual contraviene la obligación de cumplir con los requisitos esenciales de **legalidad** de un procedimiento, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del País.

¹⁷ Mismo que alegan el Estado Mexicano ha reconocido en los artículos 5 y 6 de la Ley sobre los Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político Nacional.



e) Quinto concepto de violación. Los actos reclamados transgreden el artículo 9o. de la Constitución Política del País, porque interfieren con el objeto social de la quejosa, al violar los derechos humanos de la población migrante solicitante de asilo en los Estados Unidos de América, pues dentro de su objeto social está: brindar apoyo y asistencia jurídica a grupos en situación de vulnerabilidad como son las personas migrantes; promover la participación de esos sectores en el debate público, y apoyar en la defensa y promoción de sus derechos humanos.

La quejosa realiza asesorías jurídicas a través de una red de abogadas y abogados para dar seguimiento a las solicitudes de asilo de los migrantes en territorio de los Estados Unidos de América; sin embargo, la creación de redes ciudadanas y el intercambio con asociaciones en el país mencionado se vuelve ilusorio porque los fines para los cuales se crean dichas alianzas se ven frustrados ante la imposibilidad de los abogados y abogadas de Estados Unidos de América para dar seguimiento personal a las personas solicitantes de asilo.

24. Acuerdo de desechamiento (expediente ***).** Mediante acuerdo de ocho de abril de dos mil diecinueve, el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México desechó la demanda al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia consistente en que los actos reclamados que no afectaban los intereses jurídicos o legítimos de la parte quejosa (artículo 61, fracción XII) en relación con el diverso 5o., fracción I, ambos de la Ley de Amparo y el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política del País.

25. Recurso de queja (expediente ***).** Inconforme, la quejosa interpuso recurso de queja. El veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito **revocó** el acuerdo recurrido, al considerar que la causa de improcedencia no era manifiesta ni indudable, ya que, por las características del caso, el Juez debía realizar un estudio propio de la sentencia para poder arribar a dicha conclusión.

26. Acuerdo de prevención. El siete de junio de dos mil diecinueve, el Juzgado de Distrito requirió a la parte quejosa para que manifestara si era de su interés señalar como único acto reclamado *la política migratoria por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas integrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América en cuanto a su formulación,*



declaración pública, instrumentación y ejecución. Lo anterior en virtud de que consideró que no se advertía claridad en el escrito de demanda.

27. Desahogo del requerimiento. El veintiuno de junio de dos mil diecinueve, el Juzgado de Distrito tuvo por recibido el desahogo de la quejosa al requerimiento y **admitió a trámite la demanda** en contra de los actos precisados en el escrito aclaratorio (en el que la quejosa indicó que no era su deseo señalar únicamente el acto que se le había precisado en el acuerdo de prevención). Además, ordenó pedir a las autoridades responsables su informe justificado, dio vista al agente del Ministerio Público Federal, y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

28. Ampliación de la demanda. Por escrito recibido el uno de julio de dos mil diecinueve, el ***** amplió su demanda, en la que agregó lo siguiente:

a) La "*Declaración Conjunta México Estados Unidos*" de 7 de junio de 2019, y la formulación de la política migratoria contenida en dicha Declaración, emitidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, transgreden el artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y los diversos 6o. y 16 constitucional, por no estar publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Lo anterior, en virtud de que se trata de un acto administrativo de carácter general que consagra la ampliación de la política migratoria denominada "*Quédate en México*".

b) De conformidad con el artículo 18 de la Ley de Migración, las facultades para formular la política migratoria del país corresponden a la Secretaría de Gobernación; de tal manera que si la Secretaría de Relaciones Exteriores suscribió la Declaración, transgredió el principio de legalidad y garantía de audiencia.

c) Tanto la formulación, como la ejecución e instrumentación de la política migratoria contenida en esa Declaración Conjunta son violatorias del debido proceso, el acceso a la justicia, a una vida libre de violencia, al derecho a la integridad personal y al derecho a buscar asilo que se relaciona con el principio de no devolución de todas las personas solicitantes de asilo. Esto, porque, al permitir que los solicitantes de asilo en Estados Unidos esperen la resolución de sus solicitudes en territorio mexicano, les impide acceder a una defensa adecuada y de calidad, así como a dar seguimiento a sus propios procesos. Con esa política implementada, México se constituye como un obstáculo para que



los solicitantes de asilo accedan a la justicia en igualdad de condiciones que las demás personas.

d) Los actos reclamados obstaculizan el cumplimiento de su objeto social, haciendo ilusorio su derecho de asociación, pues no se le permite brindar asesoría y asistencia legal a las personas solicitantes de asilo; permitiéndoles que permanezcan en un país distinto a aquel en el que se está analizando su solicitud.

e) A pesar de que **la declaración conjunta** señala que ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la salud y educación a las personas migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos; **lo cierto es que no contiene medidas específicas de protección y garantía de derechos como vida digna, alimentación, educación, seguridad y libertad personales; a una vida libre de violencia.** De modo que sólo se traduce en una mera declaración de buena voluntad que no basta para cumplir el mandato del artículo 1o. constitucional.

29. Admisión de la ampliación de demanda. Por auto de ocho de julio de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito tuvo por ampliada la demanda de amparo indirecto y a su vez solicitó los informes justificados a las autoridades responsables, dio vista al agente del Ministerio Público Federal, y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

30. Sentencia de amparo. El dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio, al considerar que los actos reclamados corresponden a una facultad exclusiva del presidente de la República de dirigir la política exterior del Estado, a través de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación y que por ello no podían ser analizados a través del juicio de amparo, aunado a que la quejosa carecía de interés legítimo para promover el juicio de amparo. Lo anterior, con base en las siguientes consideraciones:

a) Precisión de los actos reclamados y su existencia

(i) Consideró que **no eran ciertos** los siguientes actos:



- La **política migratoria** por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América y su **ejecución**, respecto de la **Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación**, en virtud de que la autoridad lo negó al rendir su informe; aunado a que del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se desprendía que es una facultad indelegable del titular de la secretaría referida fijar la política migratoria y de movilidad humana.

- La **omisión de publicar en el Diario Oficial de la Federación la política migratoria** por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América, en virtud de que las autoridades lo negaron al rendir su informe; aunado a que de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación **no se desprendía que las autoridades tuvieran esta obligación**.

- La **omisión de incidir y solicitar la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de la política migratoria**, en virtud de que la autoridad lo negó al rendir su informe; aunado a que de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres no se desprende que su presidenta tenga dicha atribución, pues su ámbito de competencia se limita a **difundir y dar seguimiento** al cumplimiento de las obligaciones contraídas con gobiernos o entidades de otros países o con organismos internacionales relacionados con la igualdad de género.

(ii) Por otro lado, consideró que eran **ciertos** los siguientes actos:

- La **política migratoria** por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América y su ejecución, **respecto de la Secretaría de Gobernación y el comisionado del Instituto Nacional de Migración (ejecución)**. En cuanto a la Secretaría de Gobernación, señaló que conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, le corresponde formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, lo cual es una facultad indelegable; y respecto del comisionado, indicó que le compete ejecutar las acciones técnicas y operativas en materia migratoria con las autoridades de gobiernos extranjeros, organismos



internacionales y los mecanismos multilaterales y bilaterales, en coordinación con la autoridad competente.

- El **comunicado No. 014** de la Secretaría de Relaciones Exteriores, titulado "*Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b) (2) (c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad*", en virtud de que la página oficial de *Internet* de dicha secretaría se apreciaba su existencia.

- El **comunicado conjunto** de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación titulado "*El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en Materia Migratoria*" de doce de marzo de dos mil diecinueve, porque de las manifestaciones de una de las autoridades se permitía llegar a esa conclusión, además de que la segunda autoridad lo aceptó en su informe respectivo y el mismo aparece publicado en la página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- La **omisión de participar y vigilar en el ámbito de su competencia al cumplimiento de las obligaciones** del Estado Mexicano derivadas de la firma de tratados internacionales en materia de refugiados y migración.

- La **declaración conjunta México-Estados Unidos de América** de siete de junio de dos mil diecinueve, porque fue publicada en la página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunado a que corresponde a dicha secretaría formular y conducir la política migratoria y el comunicado referido estriba sobre materia de migración.

b) Causas de improcedencia

(i) Consideró actualizada la causal de improcedencia consistente en que ésta resulte de alguna disposición de la Constitución Política del País (artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo), en relación con el artículo 89, fracción X, toda vez que es facultad exclusiva del presidente de la República dirigir la política exterior del Estado.

Señaló que de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política del País y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal



ejercita dicha facultad de manera **exclusiva** a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores¹⁸ y de la Secretaría de Gobernación.¹⁹ Aunado, a que el artículo 76, fracción I, de la Constitución Política del País atribuye de manera exclusiva al Senado de la República la facultad de **analizar** la política exterior que el Ejecutivo Federal desarrolle, basado en los informes anuales que éste y el secretario correspondiente rindan al Congreso.

Por lo tanto, concluyó que la pretensión de la quejosa sobre la correcta o incorrecta política exterior adoptada por el Estado Mexicano en materia de migración no podía ser materia de un juicio de amparo en abstracto, puesto que dicha facultad corresponde al Senado, y no a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, a quienes corresponderá revisar la actuación de la autoridad únicamente hasta el momento en que de manera particular afecte la esfera jurídica de los gobernados, por modificar o limitar algún derecho u obligación sobre la quejosa.

Hizo extensiva la actualización de la causal de improcedencia a todos los demás actos reclamados, bajo el argumento de que si no procedió el juicio en contra de la *política migratoria* y su ejecución, mucho menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio o distinto, positivo u omisivo.

(iii) Aunado a lo anterior, señaló que la quejosa, en su calidad de asociación civil (cuyo objeto es *representar a diversas personas y grupos en sentido abstracto*), no acreditó su interés legítimo para impugnar los actos reclamados, dado que no demostró una afectación real en sentido cualitativo, temporal, actual o inminente, sino únicamente hipotética o conjetural.

31. Recurso de revisión (expediente ***).** En su contra, la parte quejosa, por conducto de su apoderada legal, interpuso recurso de revisión; por su

¹⁸ A quien corresponde conducir la política exterior mediante tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea Parte, dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, velar en el extranjero por el buen nombre de México, así como impartir protección a los mexicanos.

¹⁹ A esta le corresponde formular y dirigir la política migratoria, vigilar las fronteras del país, los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando en términos de ley la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes.



parte, la delegada de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación se adhirió al recurso hecho valer por la quejosa.

32. En su escrito de **agravios**, el ***** adujo lo siguiente:

a) El Juez de Distrito **fijó de manera indebida los actos reclamados**, lo que vulnera los principios de congruencia, exhaustividad y debido proceso, pues: **i)** no refirió a cuál o cuáles de todas las autoridades responsables les atribuyó los actos reclamados; **ii)** únicamente señaló la política migratoria en cuanto a su existencia y ejecución, omitiendo la formulación, declaración pública e instrumentación; **iii)** añadió actos que no fueron señalados; y, **iv)** excluyó los señalados en la ampliación de demanda, tomando en cuenta únicamente tres omisiones sin una debida fundamentación y motivación.

b) La sentencia no fundó ni motivó debidamente la supuesta inexistencia de los actos reclamados, lo que afectó sus derechos de acceso a la tutela judicial y al debido proceso.

Fue incorrecta la decisión del juzgador, consistente en que, de los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y de otras disposiciones citadas no se desprende una obligación para publicar la política migratoria en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 2 de la Ley de Migración establece que la política migratoria debe estar contenida en reglamentos, normas secundarias, programas y acciones concretas. Por lo tanto, si la política migratoria es un acto administrativo de carácter general, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación para producir efectos jurídicos.

Respecto de las **omisiones reclamadas al Instituto Nacional de las Mujeres** en la elaboración de la política pública, el juzgador omitió estudiar el artículo 30 de la Ley de Migración que refiere las facultades de dicho instituto en materia migratoria y del cual se desprende que **existe la obligación de incidir y solicitar la incorporación de la perspectiva de género** y participar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano derivadas de la firma de tratados internacionales en materia de personas refugiadas y migración.



Además, la autoridad adjuntó varias pruebas para demostrar las acciones realizadas que tienen como finalidad fomentar la protección de las mujeres migrantes nacionales y extranjeras, de ahí que quede probado que existen diálogos interinstitucionales que comprueban la obligación reclamada al Instituto.

Por último, es incorrecto que se considerara inexistente al acto reclamado al subsecretario de Gobernación, por ser una facultad indelegable, pues lo que es indelegable es la fijación de la política migratoria, y el juzgador no consideró que la formulación, instrumentación y ejecución de dicha política migratoria sí son facultades delegables.

c) Sí tiene interés legítimo para acudir a la instancia constitucional. Si bien el Juez de Distrito hizo referencia al amparo en revisión 323/2014 con la finalidad de sustentar lo contrario, no realizó un análisis concreto en el que siguieran los lineamientos establecidos en dicho asunto, que son:²⁰

(i) Características y alcance de los derechos humanos de las personas afectadas. La población migrante tiene un conjunto de derechos reconocidos en tratados ratificados por México, los cuales cuentan con una estructura jurídica compleja, de tal forma que las obligaciones recaen en varias autoridades, por lo que se requiere su intervención conjunta y una protección reforzada debido al estado de vulnerabilidad acentuado en las personas migrantes.

(ii) Pretensión de la recurrente en relación con su esfera jurídica vulnerada. Las demandas de la sociedad civil deben ser consideradas en la formulación y operación de la política migratoria a fin de salvaguardar los derechos de las personas; por lo que la publicación de la política y de su proceso de creación son necesarios. En ese sentido, al no existir esa publicación la recurrente debe tener acceso a una instancia jurisdiccional para hacer valer sus derechos.

Se vulnera su esfera jurídica, toda vez que **su objeto social es procurar la protección y defensa de los derechos de las personas migrantes** y, por tanto, tiene relación directa con su pretensión.

²⁰ La metodología empleada fue: a) delimitar las características y los alcances del derecho a la educación; b) identificar la pretensión de las quejas en relación con la esfera jurídica que adujeron vulnerada; c) lo anterior, para concluir, si las quejas contaban con interés legítimo.



(iii) Análisis integral de los elementos del interés legítimo. Los actos reclamados afectan su esfera jurídica, pues la política migratoria incumple con la normativa establecida en la materia y, por tanto, **incide de manera negativa en el debido proceso de las personas migrantes aceptadas por México** solicitantes de refugio; **derecho frente al cual la quejosa tiene una especial posición en razón de su objeto social.** Aunado a que es titular del derecho previsto en el artículo 2 de la Ley de Migración, que se traduce en la intervención de la sociedad civil para lograr la efectividad de los derechos de las personas migrantes.

Al analizar la constitucionalidad de los actos reclamados y con la eventual concesión del amparo, **se beneficiaría a la quejosa de forma específica, pues continuaría en la defensa de las personas migrantes.**

Contrario a lo sostenido por el Juzgado de Distrito, las personas migrantes no tienen las condiciones para promover y litigar un proceso, por lo que no pueden esperar a resentir en su esfera jurídica una afectación, en virtud de que México no cuenta con medios para asegurar su protección y bienestar mientras se dicta resolución en sus procedimientos.

d) En el caso lo que se impugna no es la política exterior, sino la política migratoria, misma que puede ser analizada en la vía jurisdiccional. En efecto, aunque la política migratoria es una facultad del Poder Ejecutivo, ello no es óbice para que sea susceptible de analizarse vía jurisdiccional, pues la misma no puede ser discrecional, toda vez que la propia Ley de Migración establece que deberá ser con respeto irrestricto de los derechos humanos y a partir de las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y de la sociedad civil organizada. Además, al ser un acto administrativo debe observar los requisitos que para ese efecto establece la Constitución.

El Juez de Distrito incurrió en una contradicción, pues por un lado señaló que la política migratoria/exterior no puede estar sujeta a un análisis judicial y, por otro, declaró que sólo se podría analizar en dicha instancia cuando hubiera una afectación particular en la esfera jurídica de una persona. Por ende, si se siguiera ese mismo argumento, la quejosa ha insistido en que los actos reclamados le generan una afectación, por lo que se cumplen los requisitos de procedencia establecidos en la sentencia reclamada.



Por último, **la política migratoria es susceptible de ser analizada vía juicio de amparo por tres razones** fundamentales:

(i) No es una facultad exclusiva del presidente de la República, pues la Ley de Migración permite la intervención de los Poderes de la Unión y la sociedad civil organizada.

(ii) Es un acto administrativo de carácter general emitido e implementado de manera irregular, ya que no cumple con los requisitos de materia migratoria, ni los previstos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

(iii) La política migratoria se impugnó de manera particular y no en forma abstracta como se advierte en la sentencia reclamada.

33. Por su parte, la **Secretaría de Gobernación** en la **revisión adhesiva** expuso, esencialmente, lo siguiente:

a) Es incorrecto que el Juez de Distrito no tuviera por rendido el informe justificado de la ampliación de la demanda, pues lo presentó en tiempo y forma. Con esa determinación dejó de analizar las manifestaciones y causas de improcedencia que hizo valer.

b) El Juez de Distrito apreció indebidamente el acto reclamado consistente en la política migratoria por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América, porque la secretaría lo negó al rendir el informe justificado y además precisó que las declaraciones hechas en torno a ese tema no se tratan de una política migratoria, sino que son un acto declarativo, reactivo, aislado y espontáneo, en respuesta al posicionamiento del país mencionado.

c) Es correcto el sobreseimiento por los actos que se le reclamaron, toda vez que los negó en el informe justificado y la quejosa no desvirtuó tales asertos; además no se advirtieron obligaciones específicas para actuar en el sentido que exigía la ahora recurrente.

d) Es correcto el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, por actualizarse las causas de improcedencia, en específico:



(i) Falta de interés jurídico y/o legítimo. El objeto social no coloca a la quejosa entre una intromisión de la autoridad y el interés especial cualificado de la persona afectada en derechos difusos. Además, de eliminarse los actos reclamados, no se generaría ningún beneficio a favor de la quejosa. Apoya su dicho en la tesis 1a. CLXVII/2015 (10a.).²¹

(ii) Causal de improcedencia relacionada con la facultad exclusiva del presidente de la República prevista en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política del País. Los razonamientos del Juez de Distrito son ciertos, en virtud de que la política migratoria y la política exterior se encuentran vinculadas en una relación indisoluble porque sus actividades tienen como objetivo las relaciones entre Estados soberanos con sus gobiernos, instituciones o connacionales; sin que pueda argumentarse que son dependencias distintas las que tienen competencia sobre éstas, pues, desde el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Miguel de la Madrid, el eje migratorio se refleja en la política exterior del Estado Mexicano, mismo que ha ido evolucionando hasta quedar plasmado en la Ley de Migración.

34. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 809/2019. Mediante resolución de fecha veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión ***** de su índice. En sesión de veintiséis de febrero de dos mil veinte, esta Primera Sala determinó ejercer dicha facultad por considerar que el asunto reúne las características de importancia y trascendencia.²²

²¹ 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.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2009195. Derivó del amparo en revisión 323/2014, resuelta en sesión de 11 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente.

²² Por unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández, quien señaló que está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, así como de la Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá.



35. Avocamiento. Por acuerdo de presidencia de siete de octubre de dos mil veinte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y turnó el asunto a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

36. Esta Primera Sala es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b),

Debe destacarse que **como principales notas de interés y trascendencia se advirtió que el asunto permitiría definir:**

- i)** si es posible aducir un interés legítimo en el caso de una asociación civil cuyo objeto social es la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes;
- ii)** si los actos políticos y/o políticas públicas en materia de migración del Poder Ejecutivo Federal deben de formularse e implementarse con perspectiva de género;
- iii)** cuál es la naturaleza jurídica de una "Declaración Conjunta", entendida como un acto celebrado entre dos Estados para determinar su actuación coordinada en el ámbito internacional a propósito de hacer frente una problemática compartida; como lo es, en el caso, la "devolución" de migrantes por parte del Estado receptor al territorio de un país que no es el de origen de las personas migrantes involucradas;
- iv)** si una "Declaración Conjunta" constituye un acto de política exterior en términos de la fracción X, del artículo 89 de la Constitución Política (facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal); y, por tanto, un acto susceptible de ser revisado por el Senado, en términos de la fracción I, del artículo 76 constitucional (facultades exclusivas del Senado);
- v)** si una "Declaración Conjunta" pactada entre el Estado Mexicano y otro Estado podría –o no– constituir un acto reclamado para efectos del juicio de amparo;
- vi)** si existe corresponsabilidad internacional del Estado Mexicano por el incumplimiento del principio de no devolución al recibir migrantes dentro de territorio nacional, derivado de su "entrega" por parte de los Estados Unidos de América en tanto se resuelve su procedimiento de asilo;
- vii)** cuál es el estatus migratorio de dichas personas migrantes; quienes no han sido reconocidas como refugiadas por las autoridades competentes en el Estado receptor —los Estados Unidos de América, ni tampoco por las autoridades mexicanas;
- viii)** si las autoridades administrativas del Estado Mexicano se encuentran directamente obligadas al cumplimiento de lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, por cuanto hace a la celebración de los acuerdos de transferencia a propósito de garantizar los derechos de los refugiados; en específico, salvaguardarlos de cualquier medida que pretenda su devolución; y,
- ix)** si el incumplimiento de esas obligaciones puede constituir un acto omisivo que pueda ser reclamado en términos de la Ley de Amparo y, en esa medida, definir si el Poder Judicial de la Federación está facultado para pronunciarse sobre ese incumplimiento; y, como consecuencia de ello, establecer la forma en que las autoridades ejecutivas deban restituir a la parte quejosa en el goce y garantía de los derechos humanos que se hayan considerado como vulnerados.



párrafo segundo, de la Constitución Política del País; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en concordancia con lo dispuesto en el punto primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello, toda vez que se trata de un amparo en revisión, respecto del cual, esta Primera Sala ejerció la facultad de atracción para conocerlo.

II. OPORTUNIDAD

37. El Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció respecto de la oportunidad del recurso de revisión y recurso de revisión adhesiva, por lo que resulta innecesario que esta Primera Sala se ocupe de ello.²³

III. PROCEDENCIA

38. El presente recurso de revisión es procedente en términos del artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, pues se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, respecto al cual esta Primera Sala decidió ejercer su facultad de atracción para conocerlo.

IV. LEGITIMACIÓN

39. El recurso fue interpuesto por parte legitimada, ya que el ***** tiene el carácter de parte quejosa y presentó el recurso por conducto de su apoderada legal en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo; carácter que le fue reconocido en el juicio de amparo de origen.

40. Por otro lado, la recurrente adhesiva Secretaría de Gobernación también cuenta con legitimación, toda vez que tiene el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo. El recurso fue interpuesto por la delegada designada por

²³ Fojas 7 y 8 de la sentencia del Tribunal Colegiado del conocimiento por la cual remitió el presente recurso a esta Corte.



la Unidad General de Asuntos Jurídicos de esa secretaría, por lo que en términos del artículo 63, fracción XIII, de su reglamento interior, le corresponde la representación de la aludida secretaría ante los trámites jurisdiccionales, y en concreto, interponer los recursos conducentes en el juicio de amparo.²⁴

V. ANÁLISIS DE CAUSAS DE IMPROCEDENCIA: FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO Y FACULTAD EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO

41. Esta Primera Sala procede a analizar si fue correcto el sobreseimiento decretado en la sentencia que se revisa, en la cual el Juez de Distrito consideró actualizadas las causales de improcedencia relativas a la falta de interés legítimo y a que los actos reclamados no podían ser sujetos de control constitucional por estar relacionados con una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

42. Sin embargo, por cuestión de técnica en el análisis de los agravios que se expresan contra la sentencia recurrida, de manera preliminar se da respuesta a los agravios relativos a la fijación de los actos reclamados planteados por la asociación quejosa y los atinentes a la inexistencia de los actos reclamados.

43. La asociación quejosa alega que el Juez de Distrito únicamente señaló como acto reclamado la política migratoria en cuanto a su existencia y ejecución, omitiendo la formulación, declaración pública e instrumentación. Esta Primera

²⁴ "Artículo 63. La Unidad General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XIII. Representar a la Secretaría ante los Tribunales Federales y del fuero común y ante toda autoridad en los trámites jurisdiccionales y cualquier otro asunto de carácter legal en que tenga interés e injerencia la Secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Procuraduría General de la República, con todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las personas físicas y morales, tanto para presentar demandas como para contestarlas y reconvenir a la contraparte, ejercitar acciones y oponer excepciones, nombrar peritos, reconocer firmas y documentos, redargüir de falsos a los que presente la contraparte, repregunten y tachen de falsos a testigos o ratificantes, articulen y absuelvan posiciones, formular denuncias y querellas, desistirse, otorgar perdón, ofrecer y rendir toda clase de pruebas; recusar jueces inferiores y superiores, apelar, **interponer juicio de amparo y los recursos previstos por la ley de la materia** y, en general, para que promueva o realice todos los actos permitidos por las leyes, que favorezcan a los derechos de la Secretaría, así como para sustituir poder en términos de ley a los representantes que para el efecto señale. Por virtud de esta disposición, se entenderá ratificado por el titular de la misma todo lo que se haga, en los términos de ley, por esta Unidad y los representantes que acredite, en cada uno de los casos en que intervengan."



Sala considera que **no asiste razón** a la recurrente, pues la formulación y declaración pública están implícitas en la existencia de la política migratoria. Lo mismo acontece por lo que hace a la instrumentación de la política, pues se entiende implícita a su ejecución.

44. En cuanto a los argumentos de la asociación quejosa en los que alega que el Juez de Distrito añadió actos reclamados que no fueron señalados, si bien ello no trasciende a la resolución del asunto, **tampoco le asiste razón**, porque se advierte que lo señalado en la sentencia es congruente con lo expuesto por la quejosa en su demanda de amparo, desahogo de prevención y ampliación de demanda.

45. En este mismo orden de ideas, esta Primera Sala advierte que la alegación de la quejosa relativa a que el Juez de Distrito excluyó los actos reclamados precisados en la ampliación de demanda²⁵ es **infundada**. Lo anterior es así, porque la quejosa pretende que sean incluidos actos reclamados que, como bien lo indicó el juzgador de amparo, forman parte de los conceptos de violación; es decir, tienden a demostrar por qué los actos son inconstitucionales.

46. En otro orden, por lo que ve a los agravios formulados en relación con la inexistencia de los actos reclamados consistentes en la omisión de publicar la política migratoria en el Diario Oficial de la Federación y la omisión de incidir y solicitar la incorporación de la perspectiva de género, esta Primera Sala considera que no procede realizar su estudio en este apartado, puesto que los agravios propuestos pretenden corroborar si las autoridades responsables a las que se atribuyen actos omisivos cuentan o no con las facultades para ejercerlos.²⁶ Por tanto, al **involucrar un análisis de fondo**, el estudio de los argumentos de la recurrente se realizará en el apartado respectivo.

47. Finalmente, resulta **infundado** el agravio en el que se pretende combatir la inexistencia decretada por el Juez de Distrito respecto a la fijación de la polí-

²⁵ Consistentes en diversas omisiones atinentes al respeto al debido proceso y al principio de no devolución de las personas migrantes, en los cuales, de acuerdo con lo que señala en su demanda, incurrieron las autoridades responsables derivado de la aceptación de las personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América.

²⁶ Tanto principales como adhesivos.



tica migratoria atribuida a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación. La quejosa señala que es incorrecta esa declarativa porque el Juez de Distrito no consideró que la instrumentación y ejecución de dicha política migratoria sí son facultades delegables; sin embargo, la recurrente no refiere las razones que sustentan su dicho, por lo que su argumento no controvierte la inexistencia declarada por el juzgador de amparo.²⁷

48. Una vez abordados los agravios sobre la precisión de los actos reclamados y la declarativa de inexistencia de algunos de ellos, a continuación, como se anunció, se analiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo (artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo), así como la relativa a cuando la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política del País (artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo),²⁸ al considerarse que dirigir la política exterior no puede ser materia de control constitucional porque es una facultad y obligación exclusiva del presidente de la República, las cuales fueron invocadas en la sentencia sujeta a revisión para declarar el sobreseimiento en el juicio de amparo. Para tal efecto, esta Primera Sala dará respuesta a las siguientes interrogantes:

• **¿La asociación civil tiene interés legítimo para la promoción del juicio de amparo?**

• **¿Los actos reclamados son facultad exclusiva del Poder Ejecutivo y, por ello, resultaría improcedente su análisis en un juicio de amparo?**

49. Para dar respuesta a estas interrogantes, conviene precisar que los actos reclamados por los que el Juez de Distrito declaró improcedente el juicio de amparo por falta de interés legítimo y por considerar que los actos son una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo y que por ello no pueden ser analizados en un juicio de amparo, son:

²⁷ El Juez de Distrito determinó la inexistencia del acto porque la autoridad responsable lo negó y porque conforme al artículo 5, fracción XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se desprendía que era una facultad indelegable de la persona titular de la dicha secretaría el fijar la política migratoria y de movilidad humana.

²⁸ En relación con el diverso artículo 89, fracción X, de la Constitución Política del País.



a) Comunicado conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación titulado *"El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en Materia Migratoria"* de doce de marzo de dos mil diecinueve.

b) Comunicado No. 014 titulado *"Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad"*, de veinte de diciembre de dos mil dieciocho.

c) La declaración conjunta México-E.U.A. de siete de junio de dos mil diecinueve.

d) Política migratoria en la que se está recibiendo a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América.

e) La instrumentación y ejecución de esa política migratoria.

50. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo porque consideró actualizadas las dos causales de improcedencia de referencia en los términos siguientes:

- La primera relativa a que el acto reclamado, consistente en la política migratoria por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América y su ejecución, **no** es susceptible de ser analizada en el juicio de amparo por los órganos del Poder Judicial de la Federación, dado que la implementación de la política exterior constituye una **facultad soberana y exclusiva** del Ejecutivo Federal y únicamente el Senado de la República puede analizarla, en términos del artículo 76, fracción I, de la Constitución Política del País.

- La segunda atinente a que la parte quejosa, en su calidad de asociación civil, cuyo objeto es *representar a diversas personas y grupos en sentido abstracto*, **no acredita su interés legítimo** para impugnar los actos reclamados, dado que no demuestra una afectación real en sentido cualitativo, temporal, actual o inminente, sino únicamente hipotética o conjetural.



51. Por cuestión de técnica jurídica, se aborda en primer orden el análisis de la causal de improcedencia relativa a si la asociación quejosa cuenta con interés legítimo para controvertir en el amparo la política migratoria que señala como acto reclamado destacado.

52. Lo anterior es así, pues el motivo de improcedencia consistente en que el acto reclamado no puede ser analizado en el juicio de amparo, debe estudiarse una vez que se ha justificado que la parte quejosa tiene interés legítimo para acudir al juicio de amparo.

V.I. Primera interrogante:

• **¿La asociación civil tiene interés legítimo para la promoción del juicio de amparo?**

53. La respuesta a esa interrogante es en sentido **afirmativo**. La asociación recurrente **sí** cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo, tal como se explica a continuación.

54. En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito señaló que la asociación quejosa no tiene interés legítimo porque la representación de las personas migrantes que ostenta sólo es en sentido abstracto y, por lo tanto, no se acredita una afectación real en sentido cualitativo, temporal, actual o inminente.

55. La asociación quejosa controvierte esta consideración bajo el argumento de que los actos reclamados sí afectan su esfera jurídica, pues la política migratoria incumple con la normativa establecida en la materia; y, por tanto, incide de manera negativa en los derechos de las personas migrantes aceptadas por México. Señala que guarda una especial posición por razón de su objeto social, pues tiene como finalidad la protección de los derechos de esas personas, por lo que una eventual concesión de amparo le beneficiaría de forma específica, ya que continuaría en la defensa de las personas migrantes.

56. Por su parte, la autoridad adherente indica en sus agravios que la quejosa carece de interés legítimo para promover el juicio de amparo porque su objeto social no la coloca entre una intromisión de la autoridad y el interés espe-



cial cualificado de la persona afectada en derechos difusos. Señala que, de declararse inconstitucionales los actos reclamados, no se le generaría ningún beneficio a la quejosa.²⁹

57. Esta Primera Sala considera que los agravios de la asociación quejosa en esta parte son **fundados**, mientras que los expuestos por la autoridad adherente son **infundados**, pues como se anunció, la parte quejosa sí cuenta con interés legítimo para la promoción del amparo.

58. A fin de explicar las razones por las cuales se llega a esta conclusión, en primer término, se dará cuenta de la doctrina constitucional que esta Suprema Corte ha establecido sobre el interés legítimo en general y, en particular, tratándose de asociaciones civiles. En segundo término, se explicará porqué en el caso concreto, contrario a lo referido en la sentencia recurrida, sí se satisfacen los requisitos para considerar que la quejosa tiene interés legítimo.

A. Interés legítimo en general

59. En cuanto a lo que esta Primera Sala ha considerado respecto al interés legítimo, serán retomadas las consideraciones expresadas en el amparo en revisión 265/2020,³⁰ que a su vez recoge los precedentes sobre el tema en cuestión.

60. El concepto de interés legítimo fue introducido a nuestro orden jurídico con la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once. A partir de una modificación a la fracción I del artículo 107, se estableció que el juicio de amparo

²⁹ Apoya su dicho en la tesis 1a. CLXVII/2015 (10a.), 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.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2009195. Derivó del amparo en revisión 323/2014, resuelta en sesión de 11 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente.

³⁰ Resuelto el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



podría instarse por "quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico".³¹

61. La línea de precedentes sobre este concepto inicia con el **amparo en revisión 366/2012**, en donde esta Primera Sala dio una primera definición del interés legítimo, al que se caracterizó como "aquel interés personal –individual o colectivo–, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso". Adicionalmente, se precisó que "dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole".³²

62. El siguiente precedente relevante fue la **contradicción de tesis 111/2013**, en donde el Pleno de esta Suprema Corte precisó los alcances del interés legítimo.³³ En primer lugar, en este precedente se señaló que el interés legítimo se

³¹ **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:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; ..."

³² **Amparo en revisión 366/2012.** Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, párrafo 49.

³³ **Contradicción de tesis 111/2013.** Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de junio de dos mil catorce por mayoría de ocho votos, en relación con el resolutivo tercero (que es el que aquí se comenta), de los Ministros Cossío Díaz, en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls



ubica en un plano intermedio entre el *interés jurídico* y el *interés simple*, pues "no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo [como en el caso del interés jurídico], pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción [como sería con el interés simple]." Más bien, el interés legítimo "requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico".

63. En segundo lugar, se señaló que el interés legítimo requiere de un "vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto". En este sentido, el requisito de que el beneficio o efecto positivo sea "cierto" implica que sea "real y actual, no hipotético".

64. Bajo estas premisas, el Pleno determinó que la existencia de un interés legítimo requiere "la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica –no exclusivamente en una cuestión patrimonial– apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad". Así, la eventual sentencia protectora debe implicar "la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse".

65. Al respecto, se aclaró que dicho parámetro de razonabilidad "no se refiere a los estándares argumentativos empleados por esta Suprema Corte para analizar la validez de normas jurídicas, sino al hecho de que la afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio debe ser posible, esto es, debe ser razonable la existencia de tal afectación. Por tanto, dicho término se refiere a la lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida".

66. Asimismo, se determinó que el interés legítimo está sujeto a prueba; es decir, no es suficiente con que la parte quejosa manifieste tener dicho interés,

Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.



sino que debe acreditarlo. Sin embargo, para ello no se requiere forzosamente de una prueba directa, pues puede inferirse.³⁴ De igual manera, se afirmó que el interés legítimo tiene una aplicación particularmente útil para la protección de los intereses colectivos, por lo que ha resultado adecuado para justificar la legitimación a entidades de base asociativa, tales como asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales.

67. Bajo estas premisas, el Pleno sintetizó las notas características del interés legítimo de la siguiente manera:

a) Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.

b) El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico; más bien, la persona con interés se encuentra en 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.

c) Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.

d) La concesión del amparo se traduciría en un beneficio jurídico en favor de la parte quejosa; es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica ya sea actual o futuro, pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

e) Debe existir una afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como

³⁴ Los medios de inferencia que ha utilizado esta Corte no se restringen a las pruebas que obran en los expedientes, sino que también se ha recurrido a *hechos notorios*.



una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.

f) La parte quejosa tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.

g) La situación jurídica identificable surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.

h) Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible. Esto implica que un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). Así, el interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso.

i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo deberá ser producto de la labor cotidiana de las autoridades jurisdiccionales de amparo al aplicar dicha figura jurídica.

j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.³⁵

³⁵ De este asunto derivó la jurisprudencia 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)". **Datos de localización:** Tribunal Pleno. Décima Época. Registro digital: 2007921.



68. Es importante enfatizar que todas estas características se definieron en un plano de abstracción y su aplicación particular, se dijo, debía hacerse poniendo especial atención en los hechos del caso concreto.

B. Interés legítimo tratándose de asociaciones civiles

69. El primer asunto en el que esta Primera Sala se pronunció sobre el interés legítimo de las asociaciones civiles fue el **amparo en revisión 323/2014**.³⁶ En este caso, una asociación civil reclamó diversas omisiones por parte de varias autoridades federales, las cuales repercutían negativamente en el derecho a la educación.

70. Por las características particulares del asunto, esta Primera Sala apreció el interés legítimo de una forma diferenciada a como lo había hecho anteriormente, pues en los casos de interés legítimo fallados con anterioridad a este precedente, se habían resuelto controversias en torno a un *interés legítimo* relacionado con el goce *individual* de un derecho humano.

71. Así, se indicó que era posible concluir que para evaluar el interés legítimo de una persona en el juicio de amparo (que alega es colectivo) debe partirse de la naturaleza del derecho implicado y la relación particular que una sociedad colectiva pueda tener con la dimensión colectiva de dicho derecho.

72. En dicho precedente, esta Primera Sala estableció que para que las personas jurídicas puedan acudir al juicio de amparo en el que aduzcan un interés legítimo, deben acreditar que su objeto social tiene como finalidad verificar el cumplimiento del derecho que se pretende defender, en atención a que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política del País exige para acudir al juicio referido, la existencia de una especial situación frente al orden jurídico, por lo que ésta puede acreditarse con el vínculo entre el derecho humano reclamado y la persona que comparece en el proceso.

³⁶ Resuelto por esta Primera Sala el once de marzo de dos mil quince por unanimidad de 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. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservaron realizar un voto concurrente.



73. En efecto, en el caso de las asociaciones civiles el requisito que deben acreditar resentir es una afectación que no sea hipotética, conjetural o abstracta, sino que sea real, concreta o inminente, pero siempre propia, lo cual se satisface de una manera diferenciada. Requieren demostrar que su objeto social cubra actividades que se encuentran en estrecha relación con la dimensión colectiva o pública de los derechos humanos.

74. Esta Primera Sala ha determinado que los derechos suelen tener dos dimensiones: una individual, que consiste en la libertad o prestación aprovechable en lo individual por su titular –por ejemplo, el derecho a la educación tiene su dimensión individual en la obtención de los servicios educativos respectivos– y otra colectiva o pública, que consiste en todas aquellas actividades, deberes y prerrogativas involucradas alrededor de la primera dimensión –en el caso de la educación, las actividades realizadas por las asociaciones civiles para la promoción, vigilancia y perfeccionamiento de los servicios de educación.

75. De la sistematización de los citados precedentes, es posible advertir que el elemento común en todos los casos en los que se le reconoció interés legítimo a una asociación civil es que todos versan sobre la dimensión difusa o colectiva de los derechos implicados y, por ende, de una *estructura jurídica compleja* de los derechos invocados (por ejemplo, el derecho a la educación, la *dimensión colectiva* de la libertad de expresión y del carácter de *bien público* del medio ambiente, entre otros), en todos los cuales se destacó la importancia que tiene la sociedad civil en su protección. En otras palabras, en los precedentes análogos a este caso, se ha constatado que las quejas invocan un parámetro de control integrado por derechos humanos con una dimensión colectiva, en la cual se incluyen tareas que involucran a las personas morales privadas.

76. Por lo tanto, es posible concluir que, para evaluar el interés legítimo de una asociación civil en el juicio de amparo, debe partirse de la naturaleza del derecho implicado y de su relación particular con el objeto social de la misma (su estructura compleja, su plano social, su carácter de bien público o alguna característica análoga). Además, a diferencia de lo que sucede con el interés legítimo visto desde un plano meramente individual, aquí, en principio, no será relevante que la afectación al derecho con el acto, ley u omisión reclamada sea más generalizada y que, consecuentemente, el beneficio del amparo también



pueda alcanzar a más personas. Eso, en su caso, es una consecuencia del reconocimiento de ese interés legítimo.

77. Asimismo, cuando en el amparo se defienda un derecho humano por una asociación civil, ésta se encontrará involucrada dentro del espectro de ese derecho si en atención a su objeto social puede participar directa y activamente para realizar alguna de las actividades y obligaciones impuestas por la Constitución Política del País y los ordenamientos internacionales respecto a la efectividad de los derechos reclamados.

78. Aunado a lo anterior, en el referido precedente, así como recientemente, en el **amparo en revisión 7/2020**,³⁷ se precisó que el interés legítimo de una asociación civil se puede acreditar a partir, tanto de pruebas específicas que se aportan al juicio (documentales, por ejemplo), como de otro tipo de pruebas, como son los *hechos notorios* sobre la actividad de la asociación de mérito. Es decir, no es necesaria forzosamente una prueba directa de tipo documental, por lo que dicho interés puede inferirse por la autoridad jurisdiccional a través de otro tipo de pruebas directas o indirectas.

79. En relación con este requisito, relativo a la demostración del ejercicio efectivo del objeto social de las personas jurídicas, esta Sala precisó que es un elemento que permite salvaguardar que el juicio de amparo se preserve como un medio de control concentrado, pues en caso contrario, las personas morales privadas podrían plantear preguntas de constitucionalidad de manera abstracta mediante la mera modificación de su objeto social.

80. De igual forma, se reiteró que la procedencia del juicio de amparo requiere de una afectación real, cualificada, actual y/o inminente y por ello no basta con comprobar que la quejosa ha adaptado su objeto social para incluir la realización de actividades cubiertas por el derecho o principios constitucionales invocados como parámetro de control, pues ello convertiría el requisito de procedencia en una mera formalidad, carente de valor constitucional alguno.

³⁷ Resuelto el dieciséis de febrero de dos mil veintidós por mayoría de cuatro votos, de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y las Ministras Ana Margarita Ríos Farjat y Norma Lucía Piña Hernández, contra el voto particular del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párrafos 166-171.



81. Asimismo, se destacó que el interés legítimo es un concepto amplio que permite la justiciabilidad de distintos actos y normas, incluidos aquellos respecto de los cuales la parte quejosa no es destinataria. Sin embargo, siempre se ha determinado que en esos casos debe acreditarse "una relación causal con la norma impugnada que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta". Así, se ha concluido que "debe tratarse de una afectación palpable y discernible objetivamente del análisis de la ley, al grado de ser calificable como una verdadera creación de la obra del legislador. El principio de división de poderes, que inspira el requisito de parte agraviada, obliga a los Jueces a reconocer interés legítimo únicamente a la persona que acredite una afectación real en sentido cualitativo, pero también temporal, actual o inminente, nunca hipotético o conjetural".³⁸

82. Por lo tanto, en el precedente en cita se indicó que el requisito exigible a las personas morales privadas de demostrar el ejercicio de su objeto social, en aquella parte vinculada con el contenido constitucional invocado como parámetro de control constitucional, es la condición *sine qua non* para delimitar el poder de revisión judicial de las autoridades de amparo a aquellos *casos y controversias* que involucren una afectación jurídicamente relevante real y actual y es el presupuesto que se erige como garantía de que el Poder Judicial no incurriere a aquel ámbito que tienen vedado como parte de una institución contra-mayoritaria: la revisión en abstracto y al margen de un caso concreto de los méritos de los órganos pertenecientes a las ramas políticas.

83. Pues bien, destacadas las consideraciones que se han expuesto en diversos precedentes en relación con el interés legítimo tratándose de asociaciones civiles, procede ahora exponer las razones por las cuales esta Primera Sala considera que la asociación quejosa sí cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo.

³⁸ Tesis aislada 1a. CLXXXII/2015 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2009198. Derivó del amparo en revisión 216/2014, resuelto en sesión de 5 de noviembre de 2014, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular.



C. Análisis del caso concreto sobre el interés legítimo de la asociación quejosa

84. La asociación civil quejosa, a lo largo de su demanda de amparo, y en su respectiva ampliación, hizo manifiesta su inconformidad respecto a la declaratoria pública del Estado Mexicano de recibir personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América;³⁹ en particular, por la omisión de las autoridades responsables de no dar cumplimiento efectivo a los derechos de las personas migrantes, especialmente de niñas, niños y mujeres.

85. La asociación quejosa plantea la vulneración de los derechos de las niñas, niños y mujeres migrantes que se encuentran en nuestro país en espera de su resolución de asilo en Estados Unidos de América, al argumentar que no conocen ni tienen certeza sobre su situación jurídica, ni sobre las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, así como que carecen de la información necesaria para conocer los procedimientos o lineamientos bajo los cuales pueden sujetarse, por no encontrarse físicamente en el lugar donde se tramita su solicitud de asilo.

86. Es por ello que, de acuerdo con la asociación quejosa, ante la carencia de la información y atención jurídica necesarias, se vulneran los derechos de las personas migrantes a la certeza jurídica, acceso a la justicia, debido proceso, no devolución, y a contar con asesoría jurídica.

87. En este sentido, esta Primera Sala observa que los derechos aludidos por la asociación quejosa se traducen en el derecho a que las personas migrantes que defienden cuenten con certeza respecto a la situación jurídica que guardan en nuestro país, así como con los mecanismos necesarios para conocer el entorno legal y material en el que se encuentran.

88. En ese sentido, el derecho de las niñas, niños y mujeres migrantes a conocer con certeza su situación jurídica integra un parámetro de control que

³⁹ Contenida en el comunicado 14 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como el comunicado conjunto de la mencionada dependencia y de la Secretaría de Gobernación, intitulado: *El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria*, de doce de marzo de dos mil diecinueve.



presenta un **contenido complejo y multifacético, con una dimensión colectiva**, dentro del cual se incluyen áreas que tutelan la **participación e involucramiento de la sociedad civil**.

89. Al respecto, conviene destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver la opinión consultiva OC-21/14, en sesión del diecinueve de agosto de dos mil catorce, señaló que cuando el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la existencia de un *corpus iuris* aplicable para las niñas y los niños:

"la indicada norma es también prácticamente la única que, en la Convención, consagra una obligación no sólo para el Estado, sino también para la sociedad y la familia."

90. Así, refiriéndose a la materia migratoria, indicó que:

"el estatuto de la niña o niño no se limita al ámbito de su relación con el Estado sino que se extiende a la que tenga o deba tener con su familia y toda la sociedad, relaciones estas últimas que el Estado debe, por su parte, posibilitar y garantizar y, en el caso de la niña o niño migrante, asegurarse de que los adultos no lo utilicen para sus propios fines migratorios y que, si ello, pese a todo, aconteciere, en definitiva no resulte perjudicarlo."

91. Por su parte, el párrafo onceavo del artículo 4o. constitucional, inmediatamente después de consagrar los derechos de los niños y niñas, establece que:

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

92. De igual forma, en la *Recomendación General No. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, se señaló que si bien los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y reglamentar la migración, deben hacerlo a través de la promoción de procedimientos de migración seguros y la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de la mujer en todas las etapas del ciclo migratorio y se estableció como una de las responsabilidades comunes de los países de origen y destino promover la participación activa de las organizacio-



nes no gubernamentales en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de esas políticas.⁴⁰

93. Asimismo, de acuerdo con el *Informe del relator especial sobre los derechos humanos de las personas migrantes (A/HRC/41/38) Los efectos de la migración en las mujeres y niñas migrantes: una perspectiva de género*, se recomendó que a fin de asegurar el respeto de sus derechos, los Estados deben atraer la participación de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil en la formulación, aplicación y examen de las políticas que rigen la migración para asegurar que tengan en cuenta sus necesidades específicas.⁴¹

94. Finalmente, cabe destacar que conforme al último párrafo del artículo 2 de la Ley de Migración,⁴² para la formulación de la política migratoria, se dispone que deben recogerse las demandas y los posicionamientos, entre otros, de la sociedad civil organizada.

95. De lo referido anteriormente se advierte que la sociedad civil tiene injerencia en las decisiones en torno a la política migratoria, en la que se pueden ver involucrados los derechos que reclaman de los niños, niñas y mujeres migrantes.

96. Por tanto, podemos advertir que el derecho de las personas migrantes que alega la recurrente, en especial de los niños, niñas y mujeres, no sólo tiene una dimensión individual, sino también una **dimensión colectiva**, que se proyecta sobre una red de relaciones jurídicas que involucran a la sociedad civil y que se reflejan en el deber correlativo que tienen todas las personas para tomar en consideración el interés superior de la niñez y el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, así como en participar en los procesos de transformación social para revertir las estructuras políticas, sociales y políticas que históricamente han excluido a las personas migrantes como un grupo vulnerable.

⁴⁰ CEDAW. *Recomendación General No. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, puntos 3 y 23.

⁴¹ Informe del relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes A/HRC/41/38, punto 80, inciso h.

⁴² El Poder Ejecutivo determinará la política migratoria del país en su parte operativa, para lo cual deberá recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza.



97. Ahora, por lo que hace al **requisito** consistente en la demostración de que la asociación quejosa ha ejercido **efectivamente su objeto social**, esta Sala observa que se encuentra **satisfecho**.

98. En efecto, de las constancias de autos se observa la existencia de la copia certificada del acta de asamblea constitutiva, de la que se desprende que los fines perseguidos en su objeto social se encaminan a proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, entre ellas, niños, niñas, mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

99. Para ello, la asociación les proporciona apoyos y/o beneficios, y realiza toda clase de actividades para mejorar sus condiciones de subsistencia y desarrollo, como la atención a requerimientos básicos de alimentación, vestido y vivienda. Además, apoya en la defensa jurídica y promoción de los derechos humanos de este grupo, brinda orientación social, educación, salud y capacitación para el trabajo.

100. De igual forma, la asociación civil ofrece instalaciones, conferencias, talleres y cursos a las personas migrantes, y elabora estudios que contribuyen al mejoramiento de sus competencias, capacidades y habilidades. Asimismo, coordina acciones con autoridades federales, locales y municipales a favor del desarrollo de este sector de la población.

101. Aunado a lo anterior, se destaca que la asociación quejosa tiene por objeto promover e incentivar la generación de políticas públicas que aborden las problemáticas de las personas migrantes, así como contribuir a la elaboración de iniciativas de ley relativas al fenómeno migratorio.

102. Para cumplir con los fines previstos en su objeto social, la asociación obtiene, canaliza, gestiona y aplica los recursos financieros, públicos y privados, nacionales y extranjeros, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad, entre los que se destacan las personas migrantes.

103. De lo señalado anteriormente esta Primera Sala observa que la asociación civil quejosa tiene como parte de su objeto social, apoyar la promoción y defensa de los derechos humanos de diversos grupos de personas, entre ellas, las niñas, niños y mujeres migrantes, mediante la realización de acciones directas para la protección de sus derechos.



104. Asimismo, de acuerdo con su página de *internet*, entre sus atribuciones se encuentran: promover la migración segura para las mujeres a través del acceso a la justicia, así como el desarrollo y la instrumentación de políticas públicas y programas que beneficien a las mujeres en la migración.⁴³ De igual forma, prevé dentro de sus ejes principales de acción: brindar atención, asesoría y/o acompañamiento jurídico a las mujeres en la migración y sus familias en derecho migratorio, derecho familiar y derecho binacional (México/Estados Unidos/Centroamérica).⁴⁴

105. Además, la asociación civil quejosa cuenta con interés para acudir al juicio de amparo, a la luz del derecho a defender los derechos humanos. En efecto, recientemente, al resolver el amparo en revisión 1031/2019,⁴⁵ esta Primera Sala reconoció que, como parte de los mecanismos para consolidar los postulados de la democracia, es fundamental la protección y garantía del derecho de las personas, individual o colectivamente, a "defender los derechos humanos", que consiste en llevar a cabo cualquier labor o acción tendente al reconocimiento de los derechos humanos en su conjunto o de algunos de éstos, ya sean los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales.

106. En ese sentido, como ha quedado establecido, la asociación quejosa realiza diversas acciones directas para la protección de los derechos humanos de diversos grupos de personas, entre ellas, las niñas, niños y mujeres migran-

⁴³ *****; Asociación Civil. Clínica jurídica <https://*****.org/clinica-juridica/>

⁴⁴ *****; Asociación Civil. Objetivos de la *****: ¿Quiénes somos? <https://*****.org/quienes-somos/>

⁴⁵ Que dio origen a la tesis número 1a. XIII/2022 (11a.), de rubro: "DERECHO A LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. CONSTITUYE UN DERECHO HUMANO AUTÓNOMO RECONOCIDO POR EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.". **Datos de localización:** Primera Sala. Undécima Época. Mayo de 2022. Registro digital: 2024650. Derivó de la resolución del amparo en revisión 1031/2019. 19 de enero de 2022. Unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, por consideraciones adicionales, y reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.



tes. Por ende, en atención a su derecho a defender los derechos humanos, debe considerársele con interés legítimo para acudir al juicio de amparo.

107. En ese sentido, contrario a lo sostenido por el Juez de Distrito, esta Primera Sala considera que **las omisiones reclamadas sí afectan la esfera jurídica de la quejosa, a partir de su situación especial frente al orden jurídico** respecto de los derechos alegados de las personas migrantes, de forma tal que, en caso de concedérsele el amparo, ello le produciría un beneficio actual y cierto.

108. Se afirma lo anterior pues, como se indicó, la asociación civil tiene como objeto social el relativo al apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, materializado en la asesoría jurídica y asistencia física de la población migrante, lo que guarda congruencia con lo exigido en el juicio de amparo.

109. En efecto, en párrafos precedentes se señaló que la asociación civil se constituyó con la finalidad de proteger los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad (incluida la población migrante), particularmente, el derecho a que reciban asesoría y acompañamiento jurídico, lo que abre la posibilidad de que, ante la probable concesión del amparo, se actualice un beneficio tangible tanto para la asociación quejosa –el ejercicio de su objeto social en relación con los derechos alegados– como para la colectividad que defiende, traducido en la observancia de esos derechos de la población migrante.

110. Lo anterior es así, porque impedir a la asociación quejosa el acceso al juicio de amparo implicaría que incumpliera uno de los fines para los que fue creada o, bien, incidiría en las condiciones en que la asociación quejosa da cumplimiento a dichos fines.

111. Aunado a lo anterior, debe destacarse que estos fines no sólo están establecidos como parte de su objeto social en su acta constitutiva, sino que han sido ejercidos efectivamente por la asociación quejosa, tal como se advierte de algunas de las actividades que ha realizado en defensa de los derechos de las personas migrantes, especialmente a favor de los niños, niñas y mujeres



migrantes, las cuales se advierten de los documentos que anexó a su demanda de amparo⁴⁶ y de su página electrónica, como hechos notorios:

Promoción de juicios de amparo a favor de personas migrantes:

• **Amparo indirecto** *****. El dieciséis de abril de dos mil veinte, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil promovieron juicio de amparo, en el que solicitaron la suspensión de plano y de oficio contra la privación de libertad, la tortura y los tratos crueles hacia las personas en contexto de movilidad humana ejercidos dentro de las estaciones migratorias pertenecientes al Instituto Nacional de Migración. Además, se reclamó la omisión de emitir medidas para prevenir y mitigar la propagación del virus del SARS-CoV-2 (COVID-19).⁴⁷

• **Amparo indirecto** *****. El once de mayo de dos mil veinte, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil promovieron demanda de amparo contra la omisión del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Salud Federal de dictar las medidas preventivas indispensables y de carácter general

⁴⁶ Ejemplares de material institucional impreso; ejemplar de libro impreso de título: "*Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*". Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner; folleto del grupo de trabajo sobre política migratoria; ejemplares de publicaciones realizadas por la asociación quejosa en el marco de un proyecto con ONU Mujeres: "*Legislación mexicana y derechos de las trabajadoras migrantes. Un análisis del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su recomendación general no. 26 sobre trabajadoras migrantes en la legislación*"; "*Derechos de las trabajadoras migrantes en México en la Planeación Nacional 2013-2018*", y "*Compromisos de México con los derechos humanos de las trabajadoras migrantes*"; publicaciones institucionales en línea: "*Guía para desarrollar legislación migratoria con perspectiva de género en México.*"; "*¿Ahora hacia dónde? Los retos que enfrentan las familias de migrantes transnacionales entre EUA y México.*"; "*Guía para las familias transnacionales. Procesos de custodia y trámites de identidad para madres y padres retornados a México.*"; "*Familias centroamericanas en México.*"; ejemplos de convenios celebrados con otras organizaciones e instituciones públicas: "*Convenio. Iniciativa de defensa transfronteriza: familias separadas, padres y madres deportados. Celebrado con Justice in Motion. 2018.*"; "*Convenio de colaboración con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.*"; documentos de participación en el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación: "*Minuta de la Tercera sesión ordinaria de 2018. 26 de octubre de 2018.*"; "*Grupo de Trabajo para la implementación de Alternativas al Alojamiento para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de movilidad. Consejo Consultivo de Política Migratoria. 23 de noviembre de 2018.*"

⁴⁷ El mismo día, el secretario en funciones de Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa concedió la suspensión de plano y de oficio a efecto de preservar la vida y la salud de las personas en situación de migración y las solicitantes de protección internacional que se encuentran recluidas en las estaciones migratorias.



en beneficio de las personas en movilidad para detectar, contener, evitar el contagio y la propagación del virus del SARS-CoV-2 (COVID-19), así como la omisión de dictar y aplicar los protocolos de salud que deben seguirse para la internación de las personas en movilidad en Chihuahua, con motivo de la contingencia sanitaria motivada por el mencionado virus.⁴⁸

• **Amparos indirectos promovidos ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en Tabasco y el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México.**⁴⁹ El tres de septiembre de dos mil veintiuno, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil promovieron demanda de amparo contra las deportaciones masivas de personas migrantes provenientes de los Estados Unidos de América hacia el sur y centro de México. Las asociaciones señalan que una vez en México, las personas son trasladadas vía terrestre a la frontera con Guatemala por agentes del Instituto Nacional de Migración y la Guardia Nacional sin recibir información sobre la posibilidad de solicitar protección en México, lo que vulnera su derecho al debido proceso, el derecho de asilo y el principio internacional de *no devolución*, además de que no toma en consideración el interés superior de la niñez ni la perspectiva de género.

Promoción de quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

• **Queja ***** ante Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**⁵⁰ El trece de abril de dos mil veinte, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil presentaron una queja ante este organismo, con el objeto de que emita un pronunciamiento a favor del derecho a la libertad y a la salud de las personas migrantes y solicitantes de protección internacional en el contexto de la contingencia sanitaria por COVID-19.

⁴⁸ El dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua reconoció el interés legítimo de las asociaciones civiles quejasas, incluyendo el del ***** y concedió el amparo para efecto de que el Consejo de Salubridad General emita las acciones necesarias tendentes a la prevención, contención y atención de la enfermedad respiratoria relacionada con el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en beneficio de la población migrante.

⁴⁹ Estos amparos continúan en trámite ante los Juzgados de Distrito correspondientes.

⁵⁰ Información obtenida del Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en las personas migrantes y refugiadas: Violaciones a Derechos Humanos documentadas por Organizaciones Defensoras y Albergues de México, p.10.



- **Queja ante Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**⁵¹ El veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil presentaron una queja ante este organismo, con el objeto de que se pronuncie sobre las deportaciones masivas de personas migrantes provenientes de los Estados Unidos hacia el sur y centro de México realizadas a inicios del mes de agosto, mismas que consideran vulneran el derecho al debido proceso, el derecho de asilo y el principio de no devolución.

Publicaciones en materia migratoria:

- Informe "**México no es un tercer país seguro: Cómo el gobierno de EUA busca eludir su responsabilidad de protección de personas solicitantes de asilo y se la impone a México**" de 2015,⁵² del que se advierte un análisis profundo del tema en el que se exaltan las consecuencias negativas para el bienestar de la población migrante expulsada de los Estados Unidos.

- Publicación conjunta de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres "ONU Mujeres" y la asociación quejosa del documento técnico "**Compromisos de México con los Derechos Humanos de las Trabajadoras Migrantes**" en enero de 2016.⁵³ Documento en el que se sistematizaron las recomendaciones emitidas al Estado Mexicano por el Sistema de Naciones Unidas en materia de protección de trabajadoras migrantes así como las acciones relacionadas con su cumplimiento, para lo cual se generaron nuevas recomendaciones, además de exponer las principales barreras que enfrentan las trabajadoras migrantes en el país como discriminación en el mercado laboral, discriminación por razón de género en el lugar de trabajo, restricciones a la libertad de movimiento y limitaciones en materia de acceso a la salud y educación tanto para ellas como para sus hijos e hijas.

⁵¹ Esta información se obtuvo del comunicado de 8 de septiembre de 2021 de la página oficial del ***** , A.C. Disponible en: https://*****.org/2021/09/08/oscs-presentan-queja-ante-cndh-y-amparo-ante-expulsiones-aereas-de-personas-migrantes-desde-eua-al-sur-de-mexico-bajo-titulo-42/

⁵² Recuperado de: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/TERCE_PAIS.pdf

⁵³ Recuperado de: https://*****.org/documentos/COMPROMISOS-MEXICO-DERECHOS-HUMANOS-TRAB-MIGRANTES-para-difusi%C3%B3n.pdf



• Documento "**Propuestas y recomendaciones para la construcción de una agenda migratoria y de asilo en México**" elaborado en septiembre de 2018 con la participación de ***** , Institución de Asistencia Privada y la asociación quejosa,⁵⁴ a través del cual, con base en investigaciones y estudios en la materia, emitieron diversas recomendaciones y propuestas al Estado Mexicano en materia de protección y acceso a derechos en el territorio nacional de las mujeres y niños y niñas migrantes.

• Publicación "**Recursos para entender el protocolo Quédate en México**" de julio de 2019,⁵⁵ que contiene un análisis de los efectos de su ejecución en el país con respecto a la población migrante expulsada de los Estados Unidos, y la afectación en la observancia de sus derechos humanos.

112. Conforme a lo anterior, queda demostrada la actividad constante realizada por la asociación civil quejosa en beneficio y protección de los derechos humanos de la población migrante, en especial de niños, niñas y mujeres, tal como se estableció en su objeto social; cuestión que se traduce en la existencia de un interés particular que tiene como objetivo la promoción y defensa de los derechos humanos de personas migrantes.

113. Por tanto, contrario a lo determinado por el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, y opuesto a lo que la recurrente adherente alega, **la asociación quejosa sí cuenta con interés legítimo** para la promoción del juicio de amparo indirecto.

114. En tales condiciones, al no actualizarse la causal de improcedencia relativa al interés legítimo, esta Primera Sala procede al estudio de los agravios relativos a la actualización de la diversa causal que también se invocó en la sentencia recurrida, consistente en que los actos reclamados no pueden ser materia de estudio en un juicio de amparo porque constituyen política exterior, la cual es facultad y obligación del presidente de la República y que la misma sólo puede ser revisada por el Senado de la República.

⁵⁴ Recuperado de: https://pendientesenmigracion.*****.org/wp-content/uploads/2019/07/Propuestas-y-recomendaciones-para-la-construccion-de-una-agenda-migratoria-y-de-asilo-en-Mexico.pdf

⁵⁵ Recuperado de: https://*****.org/attachments/2019/Recursos-para-entender-el-Protocolo2019.pdf



V.II. Segunda interrogante:

• **¿Los actos reclamados son facultad exclusiva del Poder Ejecutivo y por ello resultaría improcedente su análisis en un juicio de amparo?**

115. La **respuesta** a esa interrogante es en **sentido afirmativo, pero sólo por cuanto hace a los actos reclamados consistentes en los comunicados y declaración conjunta** emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, ya que tales documentos se encuentran enmarcados en el ámbito de la política exterior.

116. Con la finalidad de explicar las razones por las cuales se llega a esa conclusión, el presente apartado se aborda de la siguiente forma: **A)** en primer término, se expone el marco normativo sobre política exterior y política migratoria; **B)** en segundo lugar, se establece si la política migratoria puede ser considerada de manera diferenciada a la política exterior; **C)** posteriormente, se precisan cuáles son los actos reclamados que sí constituyen política exterior y respecto de los cuales procede confirmar el sobreseimiento decretado; **D)** luego se indican cuáles actos no debieron sobreseerse al no ser política exterior; y, **E)** finalmente, al resultar procedente el juicio en relación con estos últimos actos reclamados, previo al estudio de fondo, se analizarán las diversas causales de improcedencia que no fueron estudiadas por el Juez de Distrito, derivado del sobreseimiento decretado.

A. Marco normativo sobre política exterior y política migratoria

117. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la **política exterior** consiste en aquellas decisiones públicas que el gobierno de un Estado adopta en función de los intereses nacionales y en relación con los demás actores del ámbito internacional, las cuales pueden versar sobre cualquier materia, pues en ningún caso se prevé una prohibición o restricción en sentido contrario.⁵⁶

⁵⁶ **Controversia constitucional 66/2010**, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 29 de enero de 2013 por mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge



118. En ese orden, la política exterior también puede ser definida como el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.⁵⁷

119. Entre sus elementos se encuentran:

- **Carácter estatal.** Sólo puede instruirse por los Estados, ya que son los únicos que pueden ejercerla, pues cuentan con capacidad tanto jurídica, como política.

- **Imposibilidad de disociarla de la política interior.** Ambas se interfieren mutuamente ya que constituyen dos facetas de una misma realidad política de un país.

- **Fijación de fines u objetivos.** En la política exterior debe incorporarse la utilización de los medios más adecuados para el logro de sus objetivos.⁵⁸

120. En suma, **la política exterior** puede considerarse como el conjunto de decisiones y acciones, por el que cada Estado define su conducta y establece objetivos que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que se realiza con el objeto de aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los fines trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior.⁵⁹

121. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política del País, es facultad del presidente de la República "*dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales*".

Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Margarita Beatriz Luna Ramos votaron en contra.

⁵⁷ Calduch, Rafael. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Editorial CEURA. Madrid, p. 3.

⁵⁸ Ídem, pp. 3-4.

⁵⁹ Hernández-Vela Salgado, Edmundo, (2002). *Diccionario de Política Internacional*. Tomo II, Letras J-Z, 6a. Edición, Editorial Porrúa, México, p. 935.



122. Asimismo, dicha fracción dispone que, en la conducción de tal política, deberá observar los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

123. Adicional a dicha facultad, la Constitución Política del País prevé expresamente las siguientes facultades presidenciales relacionadas con la dirección de la política exterior:

- Nombrar y remover a los embajadores y cónsules generales (artículo 89, fracciones II y III).
- En materia de defensa nacional, le compete declarar la guerra (artículo 89, fracción VIII) y disponer de la Guardia Nacional y la totalidad de la Fuerza Armada (artículo 89, fracciones VI y VII); permitir la salida de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas (artículo 76, fracción III).
- Celebrar empréstitos en los marcos señalados por el Congreso de la Unión (artículo 73, fracción VIII).
- Realizar viajes al extranjero informando o con autorización del Senado o la Comisión Permanente (artículo 88).

124. De lo anterior se desprende que al Ejecutivo Federal, en su carácter de titular de la dirección de la política exterior del Estado Mexicano, le corresponde establecer, mantener, cambiar o terminar una multiplicidad de relaciones con otros Estados y otros sujetos del derecho internacional.⁶⁰

⁶⁰ Cfr. Medina García, Aldo Rafael; Cervantes Bravo, Irina Graciela. (2016). *La facultad del presidente de la República para dirigir la política exterior*. El Cotidiano, núm. 197, mayo-junio, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, pp. 7-14.



125. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 76 constitucional, el Senado tiene la facultad de "*analizar la política exterior*" desarrollada por el presidente, con base en los informes anuales que éste y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindan, así como "*aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas*" que suscriba el presidente y aprobar los nombramientos de personas embajadoras y cónsules generales.

126. Por su parte, la **política migratoria**, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, se traduce en "*las leyes y políticas relativas al movimiento de las personas*". Estas políticas incluyen: "*los viajes y los movimientos temporales, la inmigración, la emigración, la nacionalidad, los mercados laborales, el desarrollo económico y social, la industria, el comercio, la cohesión social, los servicios sociales, la salud, la educación, la aplicación de la ley, las políticas exteriores y mercantiles y las políticas humanitarias*".⁶¹

127. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana") ha entendido por política migratoria aquella constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices o actos administrativos) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio.⁶²

128. En el caso mexicano, la política migratoria tiene su fundamento constitucional en lo dispuesto por los artículos 11, 33 y 73, fracción XVI.

129. El artículo 11 constitucional reconoce el derecho a la libertad de tránsito y residencia, el cual implica que toda persona puede entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudarse de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización. Esta libertad únicamente podrá limitarse

⁶¹ Organización Internacional para las Migraciones. (2015). *Marco de Gobernanza sobre la Migración*, documento C/106/40; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013). *Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, p. 9.

⁶² Cfr. Corte IDH. **Caso Vélez Loor Vs. Panamá**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, nota al pie 82, y Opinión Consultiva 18/03. **Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados**. 17 de septiembre de 2003, párr. 163.



por las resoluciones que emita la autoridad judicial en materia penal o civil, o por la autoridad administrativa de acuerdo con lo previsto en las leyes en materia de emigración, inmigración y salubridad en general, así como sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país.

130. El artículo 33 constitucional, por su parte, establece que son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución Política del País. Asimismo, que el titular del Poder Ejecutivo Federal, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo.

131. Mientras que el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política del País faculta al Congreso de la Unión para regular las materias de nacionalidad, condición jurídica de las personas extranjeras, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general.

132. En ese sentido, la Ley de Migración, reglamentaria de los anteriores artículos constitucionales, en su artículo 2, define la política migratoria del Estado como:

"[E]l **conjunto de decisiones estratégicas** para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, **se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral**, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes ..." [El resaltado es propio]

133. Asimismo, este artículo establece que los principios generales bajo los cuales deberá regirse la política migratoria son: el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria; equidad entre personas nacionales y extranjeras; integración social y cultural entre nacionales y extranjeros; principio de hospitalidad y solidaridad internacional; un en-



foque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, entre otros.

134. Por su parte, los artículos 6 y 7 de la mencionada ley disponen que el Estado Mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de las personas extranjeras reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea Parte el Estado Mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria. Asimismo, que la libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en los referidos ordenamientos legales y demás disposiciones jurídicas aplicables.

135. Al respecto, conviene precisar que la Corte Interamericana ha establecido de manera reiterada que es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean **compatibles con las normas de protección de los derechos humanos**.⁶³

136. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado está obligado al respeto y garantía de los derechos de las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, como son los derechos a la libertad y seguridad personal, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al principio de igualdad y no discriminación, el derecho al acceso y a la procuración de justicia, entre otros.⁶⁴

137. Ahora bien, la formulación y dirección de esta política migratoria corresponden a la Secretaría de Gobernación, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Migración. Por lo tanto, las definiciones de la política

⁶³ Cfr. Corte IDH. **Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 350; **Caso Vélez Loo Vs. Panamá**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, párrafo 97, y Opinión Consultiva OC-18/03. **Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados**. 17 de septiembre de 2003, párrafo 168.

⁶⁴ CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 30 de diciembre de 2013. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 48/13, pp. 144 y 145.



migratoria deben verse reflejadas en las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas emitidas por la Secretaría de Gobernación, mediante disposiciones administrativas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

138. Asimismo, en términos de lo dispuesto por el artículo 5 del citado reglamento, para la formulación de la política migratoria, la Secretaría de Gobernación deberá:

- Formular propuestas de política migratoria y recoger las demandas y los posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de los Municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria, de las personas físicas, del sector académico y de la sociedad civil organizada;
- Analizar las recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia migratoria y de derechos humanos;
- Considerar lo dispuesto en los tratados y los convenios internacionales en la materia de los cuales sea Parte el Estado Mexicano; y,
- Analizar las propuestas que se realicen ante la secretaría.

B. Diferencia entre política migratoria y política exterior

139. En primer término, debe decirse que la política interna y exterior de un Estado están estrechamente vinculadas, pues como se refirió previamente, ambas se interfieren mutuamente, en tanto constituyen facetas de una misma realidad política de un país.⁶⁵

140. La política interna se refiere a las medidas que toma un gobierno para enfrentar alguna situación en su país, así como el establecimiento de normas e

⁶⁵ Sobre este punto, cobra relevancia lo que menciona el autor Duroselle, respecto a que "no existe ningún acto de política extranjera que no tenga un aspecto de política interna". Cfr. Duroselle, Jean-Baptiste (1998). *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica, México.



instituciones encargadas de llevar a cabo las acciones respectivas. La exterior, por su parte, alude a la posición que adopta un Estado en el ámbito global, así como las medidas que ejercen los organismos internacionales.⁶⁶

141. La diferencia entre ambas responde, entonces, a la diversidad de formas y órganos que participan en la elaboración de una y otra, así como a sus diferentes destinatarios. Mientras la política interior se dirige a las personas y grupos de una misma sociedad estatal, la política exterior está orientada principalmente a permitir la vinculación entre Estados.⁶⁷

142. Conforme a lo anterior, a juicio de esta Primera Sala, **no toda política migratoria que adopte el Estado Mexicano constituye, en estricto sentido, política exterior.**

143. Lo anterior en virtud de que una vez que el titular del Ejecutivo Federal realiza las acciones relacionadas con la política exterior en temas migratorios, ello a su vez, **genera efectos diferenciados en el ámbito interno y, por tanto, tales efectos escapan de la política exterior.**

144. Como se indicó en el apartado previo, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Migración, las políticas migratorias constituyen:

"El conjunto de **decisiones** ... para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, **se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México ...**"

145. De lo anterior, es posible desprender que la política migratoria que adopta el Estado Mexicano trasciende del ámbito externo y genera obligaciones

⁶⁶ Cfr. Velázquez Flores, Rafael. (2017). *Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo XX y prioridades a inicios del XXI*. Revista IUS, vol.11, no. 40, jul./dic., México. Disponible en línea: Scielo < https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472017000200137>

⁶⁷ Calduch, Rafael. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Editorial CEURA. Madrid, p. 3.



a las autoridades competentes en el ámbito interno para formular, plasmar y ejecutar la política en alguno de los instrumentos referidos en el artículo transcrito.

146. Esta conclusión se refuerza con la lectura de diversas disposiciones de la Ley de Migración y su reglamento (artículos 4 y 5) previamente referidas, las cuales establecen que corresponde a la Secretaría de Gobernación la formulación y dirección de la política migratoria en el ámbito interno.

147. En ese sentido, se puede señalar que la política migratoria no puede reducirse únicamente al plano de la acción exterior del Estado, **sino que es necesario también contemplar la formulación, proceso de toma de decisiones y una acción de control de la ejecución de esas decisiones (ámbito interno).**⁶⁸

148. En ese sentido, la política migratoria puede ser vista desde dos diferentes ángulos: exterior e interior.

149. En el **aspecto exterior**, como se vio, la política migratoria atiende a la adopción de posicionamientos de un Estado que trascienden sus fronteras, pues está encaminada a regular, desde un ámbito de soberanía, la relación con otros Estados para atender y resolver cuestiones de movilidad humana la cual –como más adelante se analiza–, no es susceptible de control constitucional.

150. En su aspecto interno, por el contrario, la política migratoria está relacionada con las acciones respectivas que toma el Estado dentro de su país, como concreción de las decisiones adoptadas en el ámbito externo y, por ende, la política migratoria en esta faceta no es susceptible de considerarse propiamente como política exterior; de tal suerte que, como se desarrollará en los siguientes apartados, sí puede ser materia de análisis de control constitucional vía juicio de amparo.

151. En conclusión, la política exterior se refiere a las decisiones adoptadas por un país que trascienden sus fronteras y que tienen la finalidad de cumplir objetivos en beneficio del desarrollo de su nación, así como mantener relaciones

⁶⁸ Juan Carlos Pereira (Coord.). (2008). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Editorial Ariel, España, p. 788.



con los demás Estados; mientras que la política migratoria son aquellas acciones relacionadas con la movilidad de las personas que transitan de un país a otro.

152. Ahora bien, derivado de las acciones que un Estado puede adoptar en relación con su política exterior en temas migratorios, la formulación, proceso de toma de decisiones e instrumentalización de esas decisiones son susceptibles de generar efectos diferenciados en el ámbito interno, y ante su implementación por parte de diversas autoridades pueden impactar en el goce de los derechos humanos de las personas migrantes. Es por ello que, como más adelante se aborda, es en este ámbito interno en que esta Suprema Corte se encuentra en condiciones de analizar la posible afectación a los derechos de las personas migrantes a la luz de la materia de inconformidad expresada por la asociación quejosa.

C. Actos reclamados que constituyen política exterior

153. Una vez hechas las anteriores precisiones, procede ahora exponer las razones por las que, como se anunció, esta Primera Sala considera que algunos de los actos reclamados sí constituyen política exterior, al ser facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.⁶⁹

154. A fin de dar mayor claridad a dicho estudio, en el siguiente cuadro se precisan los actos reclamados que se tuvieron como existentes y respecto de los cuales, el Juez de Distrito consideró que resultaba improcedente el juicio de amparo porque constituían política exterior:

Autoridades responsables	Actos reclamados
Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación	a) Comunicado conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación titulado <i>"El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en Materia Migratoria"</i> de doce de marzo de dos mil diecinueve.

⁶⁹ Se anunció en sentido afirmativo sólo por lo que hace a los actos reclamados atinentes a los comunicados y declaración conjunta.



Secretaría de Relaciones Exteriores	<p>b) Comunicado No. 014 titulado "<i>Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad</i>", de veinte de diciembre de dos mil dieciocho.</p> <p>c) La declaración conjunta México-E.U.A. de siete de junio de dos mil diecinueve.</p>
Secretaría de Gobernación y Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación	<p>d) Política migratoria en la que se está recibiendo a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América y su ejecución.</p>
Comisionado del Instituto Nacional de Migración	<p>e) La instrumentación y ejecución de la política migratoria consistente en la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América.</p>

155. Del cuadro anterior se advierte que tres actos reclamados (**a, b y c**) son relativos a comunicados y declaración que se emitieron como postura de México, en torno a la decisión del gobierno norteamericano sobre la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, mediante la cual está en posibilidad de devolver a personas extranjeras (no mexicanas) a nuestro país para que éstas lleven desde ahí su proceso migratorio ante Estados Unidos de América.

156. En los comunicados de referencia se determinó que por razones humanitarias se admitirá, de manera temporal, el ingreso de ciertas personas extranjeras a México provenientes de Estados Unidos por un puerto de entrada o que hubieren sido aprehendidas entre puertos de entrada; que hayan sido entrevistadas por las autoridades migratorias, y que tengan un citatorio para presentarse ante una persona juzgadora migratoria norteamericana. Se indicó que dichas personas podrían permanecer de manera temporal en el país y gozar plenamente de sus derechos y libertades, entre ellos, solicitar un permiso para trabajar y tener acceso a servicios legales.

157. Asimismo, se señaló que la decisión de admitir o rechazar el ingreso de personas extranjeras a nuestro país era en ejercicio de su soberanía y que



México únicamente mantendría una relación de coordinación con el gobierno estadounidense con la finalidad de reconocer y proteger los derechos constitucionales y convencionales de las personas migrantes; haciendo especial énfasis en que las decisiones de aquel país eran unilaterales y que México no las compartía.

158. En cuanto a la declaración conjunta emitida por nuestro país con el gobierno estadounidense, titulada "*Declaración Conjunta México Estados Unidos*", se señalaron diversas acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México e instrumentar la implementación de la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, estadounidense.

159. Por lo que hace a los restantes actos reclamados (**d y e**), éstos están relacionados con las actuaciones atribuidas a las autoridades responsables derivado de la instrumentación y ejecución de la política migratoria que se está implementando para la recepción de las personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América.

160. Bajo tal precisión, y conforme a las diferencias precisadas respecto a la política exterior y la política migratoria, esta Primera Sala considera que, contrario a lo afirmado por la asociación quejosa, y acorde con lo expuesto por la autoridad adherente, es correcta la declaratoria de improcedencia que señaló el Juez de Distrito en la sentencia que se revisa, respecto de los actos reclamados señalados con las letras **a)**, **b)** y **c)** consistentes en los **comunicados y declaración conjunta**, atribuidos a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación, puesto que efectivamente se enmarcan dentro de la denominada política exterior, de tal forma que no pueden ser materia de control constitucional.

161. En efecto, los documentos impugnados en cuestión, **por su carácter, contenido y por la autoridad** que los ha emitido, **constituyen actos de política exterior no susceptibles de analizarse en vía de amparo indirecto.**

162. Esta Primera Sala coincide en este punto con lo indicado por el Juez de Distrito, en cuanto a que, en términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Política del País, corresponde de manera exclusiva



al Ejecutivo Federal dirigir la política exterior, a través de las Secretarías de Estado correspondientes, y al Senado de la República analizar el desarrollo de dicha política.

163. En ese sentido, dichos actos no pueden ser analizados en abstracto en vía jurisdiccional, sino que corresponde al Senado ejercer la revisión de la política exterior adoptada por el Estado Mexicano en materia de migración.

164. Lo anterior es así, pues en esos documentos se determinó que por razones humanitarias México admitirá, de manera temporal, el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos por un puerto de entrada o que hubieren sido aprehendidos entre puertos de entrada; que hayan sido entrevistadas por las autoridades migratorias, y que tengan un citatorio para presentarse ante un Juez migratorio norteamericano. Se indicó que dichas personas podrían permanecer de manera temporal en el país y gozar plenamente de sus derechos y libertades, entre ellos, solicitar un permiso para trabajar y tener acceso a servicios legales.

165. En términos de lo dispuesto por los artículos 28, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ésta es una dependencia del Ejecutivo Federal, a la que le corresponde ejecutar la política exterior de México. Además de promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea Parte. En particular, dicha Secretaría cuenta a su vez con una Subsecretaría para América del Norte, la cual tiene como principal función la relación de México con Estados Unidos de América y Canadá, así como los asuntos de protección y servicios consulares, y los vínculos con las comunidades mexicanas en dichos países.⁷⁰

166. En cuanto a la declaración conjunta, igualmente se considera que la misma constituye un acto de política exterior, en tanto que en ella se acordaron

⁷⁰ Artículos 8 y 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



compromisos bilaterales entre Estados Unidos de América y México en materia migratoria, en ejercicio de la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal de dirigir la política exterior.

167. Atendiendo a lo anterior, a juicio de esta Primera Sala, el comunicado y declaración conjunta referidos constituyen política exterior, pues fueron emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya principal función es conducir la política exterior; es decir, se trata de actuaciones **con la finalidad de expresar el posicionamiento oficial de México frente a la medida adoptada en aquel país.**⁷¹

168. Por otro lado, respecto al comunicado marcado con la letra **a)** emitido de manera conjunta por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, titulado: *"El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria del 12 de marzo del mismo año"*,⁷² igualmente esta Primera Sala considera **que no constituye un acto susceptible de analizarse en el juicio de amparo**, pues en el mismo se señaló que nuestro país mantendría una relación de coordinación con el gobierno estadounidense con la finalidad de reconocer y proteger los derechos constitucionales y convencionales de las personas migrantes; haciendo especial énfasis en que las decisiones de aquel país eran unilaterales y que México no las compartía.

169. Esta Primera Sala considera que tal comunicado también constituye un acto de política exterior porque se advierte que fue emitido con la finalidad principal de **reiterar la postura inicialmente adoptada por el gobierno de México frente a la decisión unilateral de Estados Unidos de América.**

170. En efecto, el documento en cuestión se constriñó a expresar mayores razones respecto a que México decidía recibir a las personas migrantes, no

⁷¹ Respecto al tema relativo a las declaraciones unilaterales de los Estados, véase: los *"Principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas"*. Informe del Grupo de Trabajo de la Comisión de Derecho Internacional. A/CN.4/L.703. 20 de julio de 2006.

⁷² El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria. Fecha: 12 de marzo de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-reitera-su-postura-ante-medidas-unilaterales-de-estados-unidos-en-materia-migratoria?idiom=es>>



mexicanas, dentro de su territorio, en ejercicio de su soberanía, así como el énfasis en que la decisión de Estados Unidos de América era unilateral y que México no las compartía; esto es, su finalidad fue **expresar una postura oficial hacia el exterior sobre la política adoptada por el gobierno norteamericano.**

171. Por tanto, esta Primera Sala considera que fue correcto el sobreseimiento en el juicio respecto a dichos actos reclamados, al traducirse en una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal.

172. Sin que asista razón a la quejosa en cuanto a que el Juez de Distrito fue contradictorio al referir por una parte que resultaba improcedente el análisis de tales actos por parte de los tribunales, y por la otra que sí podrían revisar la actuación de la autoridad hasta el momento en que de manera particular afectase la esfera jurídica de las personas gobernadas.

173. Lo anterior es así, ya que esta consideración deriva precisamente de que la política exterior puede ser **implementada o instrumentada** a través de distintas actuaciones que involucran a diversas autoridades; es decir, la consideración del Juez de amparo se refiere a cuando alguna autoridad materialice lo anunciado en los documentos reclamados. Por lo tanto, esta Primera Sala considera que no existe contradicción en la declarativa del Juez de amparo.

174. En tales condiciones, **se confirma el sobreseimiento** en relación con la causal relativa a que la política exterior no puede ser susceptible de análisis en un juicio de amparo por ser facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, **únicamente** por cuanto hace a los actos reclamados identificados con las letras **a), b) y c)** relativos a:

a) El comunicado conjunto titulado "*El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria*" de doce de marzo de dos mil diecinueve.

b) El comunicado número 014, titulado "*Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad*", de veinte de diciembre de dos mil dieciocho.



c) La declaración conjunta emitida por nuestro país con el gobierno estadounidense, titulada "*Declaración Conjunta México Estados Unidos*" de siete de junio de dos mil diecinueve.

D. Actos reclamados que no constituyen política exterior, sino política migratoria

175. Por lo que ve a los actos reclamados restantes, identificados con las letras **d)** y **e)**, atinentes a **las actuaciones** derivadas de los comunicados y declaración conjunta, en relación con la recepción de las personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América, en cuanto a **su instrumentación y ejecución**, asiste razón a la asociación quejosa porque como lo refiere, **no se actualiza la causal de improcedencia de mérito**.

176. En el caso, como se vio, se acreditó la existencia de dos comunicados y una declaración conjunta, por virtud de las cuales México establece su política exterior en cuanto a la decisión del gobierno estadounidense de enviar personas migrantes solicitantes de asilo a nuestro país. Actuaciones sobre las cuales, como se ha indicado, el juicio de amparo es improcedente, pues constituyen la postura del Estado Mexicano frente a la decisión de otro país.

177. Sin embargo, derivado de dicha postura, la asociación quejosa reclama las actuaciones de las autoridades responsables,⁷³ por las que se está recibiendo a las personas migrantes solicitantes de asilo en el país vecino y que están en espera de su resolución en nuestro país, lo cual, a juicio de esta Primera Sala sí constituye una política migratoria susceptible de ser analizada en la vía constitucional.

178. En efecto, como se indicó en el marco referencial antes descrito, no toda política migratoria que adopte el Estado Mexicano constituye, en estricto sentido, política exterior. Lo anterior en virtud de que una vez que el titular del Ejecutivo Federal realiza las acciones relacionadas con la política exterior en temas migratorios, ello, a su vez, genera efectos diferenciados en el ámbito

⁷³ Titular y subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación y comisionado del Instituto Nacional de Migración.



interno, en cuanto a la formulación, proceso de toma de decisiones y una acción de control de la ejecución de esas decisiones.

179. En el caso, las actuaciones de las autoridades responsables sobre la recepción de personas migrantes, su instrumentación y ejecución, constituyen política interna en materia de migración, pues dicha recepción repercute en el ámbito interno del país al involucrar que se realicen diversas actuaciones en torno a las personas que estarán en espera en nuestro país de la resolución de su solicitud de asilo en Estados Unidos de América.

180. Una vez definido que los actos reclamados en cuestión sí constituyen política migratoria, esta Primera Sala considera que el juicio de amparo es procedente respecto a ellos.

181. Como lo aduce la asociación quejosa en sus agravios, el Juez de Distrito, al sobreseer en el juicio respecto de todos los actos reclamados, consideró la política migratoria de recepción de personas, como parte de la política exterior y, en virtud de ello, dijo que el juicio resultaba improcedente porque constituía una facultad exclusiva del presidente de la República.

182. Sin embargo, los actos precisados anteriormente no son facultad exclusiva del presidente del país, ya que en términos de lo dispuesto por la Ley de Migración y su reglamento, su formulación e implementación corresponde a la Secretaría de Gobernación, con la participación de otras autoridades.

183. En tales condiciones, los actos reclamados atinentes a la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América, su instrumentación y ejecución [actos marcados con los incisos **d)** y **e)**], atribuidos al titular y subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, y comisionado del Instituto Nacional de Migración **sí son susceptibles de ser analizados en el juicio de amparo.**

184. Finalmente, esta Primera Sala no soslaya que la Secretaría de Gobernación, como autoridad recurrente adherente, plantea en sus agravios que el juzgador de amparo incorrectamente tuvo por no rendido su informe justificado de la ampliación de demanda presentada por la asociación quejosa, y en consecuencia por presuntivamente cierto el acto reclamado. Además, dice que



el juzgador de amparo apreció indebidamente el acto reclamado consistente en la *política migratoria* al tenerlo por cierto, ya que indica que al rendir su informe justificado negó el acto porque no constituye una política migratoria.

185. Tales argumentos no pueden ser analizados porque se encuentran dirigidos a controvertir consideraciones de la sentencia recurrida que le perjudican, las cuales en todo caso debió impugnarlas a través del recurso de revisión principal, que es el medio de defensa específico previsto en la Ley de Amparo para obtener la revocación de los puntos decisorios de una resolución que causa perjuicio a cualquiera de las partes.⁷⁴

186. En consecuencia, como lo señaló la asociación quejosa, y contrario a lo señalado por la recurrente adhesiva, fue incorrecto que el Juez de Distrito decretara el sobreseimiento respecto a los actos reclamados relativos a la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América, su instrumentación y ejecución.

187. Derivado de lo anterior, esta Primera Sala se encuentra en aptitud de levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito por lo que, en vía de consecuencia, en ejercicio de su competencia originaria, se revoca la sentencia recurrida en esa parte y se procede al estudio de las causales de improcedencia no analizadas, de la demanda, así como de la resolución del juicio.

E. Estudio de las causales de improcedencia alegadas por las autoridades responsables y no analizadas por el Juez de Distrito

188. En términos de lo establecido en el artículo 93, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo,⁷⁵ tomando en consideración que han sido anali-

⁷⁴ Estas consideraciones se retoman de la tesis P./J. 28/2013 (10a.), de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE.". **Datos de localización:** Tribunal Pleno. Décima Época. Registro digital: 2005101. Derivó de la contradicción de tesis 300/2010, resuelta en sesión de 28 de mayo de 2013, por mayoría de seis votos. En contra de los emitidos por los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). Ausentes: Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Encargado del engrose: Alberto Pérez Dayán.

⁷⁵ **"Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:



zadas las causales de improcedencia que invocó el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, procede ahora analizar los diversos motivos de improcedencia alegados por las autoridades responsables al rendir sus informes justificados, cuyo estudio fue omitido en la sentencia recurrida, en virtud de que tuvo por acreditadas las causales que ya han sido estudiadas por esta Primera Sala.

189. Las autoridades responsables (Secretaría de Gobernación y subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de esa Secretaría) invocaron como causales de improcedencia las relativas a la imposibilidad de producir efectos restitutorios en la sentencia que conceda el amparo (artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 217 de la Ley de Amparo) y a la extemporaneidad de la demanda de amparo (artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo).

E.1. Causal de improcedencia relativa a la imposibilidad de producir efectos restitutorios en la sentencia que conceda el amparo

190. En cuanto a la causal relativa a la imposibilidad de producir efectos restitutorios en la sentencia que conceda el amparo, las autoridades responsables señalan que, en términos de la jurisprudencia P./J. 90/97,⁷⁶ el juicio de amparo es improcedente porque existe imposibilidad de producir efectos restitutorios.

191. Las responsables señalan que para la procedencia del juicio de amparo es ineludible que la sentencia protectora que se dicte pueda producir la restitución a la parte agraviada en el pleno goce de la garantía violada, de ma-

⁷⁶ "I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

"Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada."

⁷⁶ De rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO EXISTE LA IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE QUE SE PRODUZCAN LOS EFECTOS RESTITUTORIOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA QUE EN SU CASO SE DICTE.". **Datos de localización:** Tribunal Pleno. Novena Época. Registro digital: 197245. Derivó del amparo en revisión 2871/96, resuelto en sesión de 19 de junio de 1997, por unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayoitia.



nera que se restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

192. Refieren que un eventual fallo protector obligaría a las autoridades responsables a actuar en términos de la exigencia de la parte quejosa, cuya pretensión se traduce en que las personas migrantes extranjeras que se encuentren en territorio nacional que hayan solicitado asilo al gobierno de Estados Unidos de América, le sean protegidos, garantizados y restituidos los derechos a un debido proceso en la substanciación de su solicitud de asilo, y a la no devolución.

193. Por lo tanto, consideran que la consecuencia material de una sentencia favorable obligaría a que las personas migrantes extranjeras que solicitaron asilo tengan que seguir ineludiblemente su procedimiento en el territorio de los Estados Unidos de América y, en ese sentido, a que aquellas personas no sean devueltas por el gobierno de ese país, ya sea a su país de origen, o bien, al territorio nacional, cuestión que resulta jurídica y materialmente imposible, ya que a fin de colmar una eventual ejecutoria protectora, se tendrían que dar efectos extraterritoriales a su fallo, puesto que involucra actos cuyo imperio tiene eficacia en territorio ajeno, por haber sido emitidos por autoridades extranjeras.

194. Esta Primera Sala considera que no favorecen a los intereses de las autoridades responsables los argumentos de referencia dado que la sentencia de amparo sí podría tener efectos restitutorios que beneficien a la asociación quejosa. Al respecto, conviene precisar que en el caso no se juzgan los posibles actos u omisiones que pudieran atribuirse a Estados Unidos de América, porque hacerlo implicaría ejercer jurisdicción de manera extraterritorial, pues las sentencias que emite cualquier país, como esta Suprema Corte, son actos de soberanía y, por serlo sólo tienen **fuerza y autoridad en el territorio en que ese Estado ejerce su poder soberano.**⁷⁷

⁷⁷ De acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados Partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.



195. En ese sentido, como se indicó en apartado previo, el análisis del presente amparo en revisión se constriñe a analizar las obligaciones de las autoridades competentes en el ámbito interno,⁷⁸ específicamente respecto a los actos reclamados relativos a la **instrumentación y ejecución de la política migratoria** adoptada por el Estado Mexicano.

196. Por lo tanto, dado que la materia de análisis del presente asunto no aborda cuestión alguna que gire en torno a la decisión del gobierno estadounidense de enviar a las personas migrantes solicitantes de asilo a nuestro país,⁷⁹ no pueden prosperar los argumentos que plantean las responsables, pues los efectos de la concesión del amparo que en su caso se otorgarían, se limitarían al ámbito interno y no tendrían efectos extraterritoriales.

197. Además, como se indicó, los efectos de una eventual sentencia de amparo concesoria se verán reflejados indefectiblemente sobre el derecho de la asociación quejosa de defender los derechos humanos de las personas migrantes, pues la quejosa tiene como actividad la protección de los derechos de ese grupo, por lo que un efecto concesorio favorecerá su pretensión.

E.2. Causal de improcedencia relativa a la extemporaneidad de la demanda

198. En cuanto a la diversa causal de improcedencia relativa a la extemporaneidad en la presentación de la demanda de amparo, las autoridades responsables señalan que si bien la asociación quejosa indicó hacerse sabedora del Comunicado Conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secre-

⁷⁸ De acuerdo con el artículo 8 de los Principios de Maastricht, se entiende por una obligación extraterritorial: **a)** obligaciones relativas a las acciones u omisiones de un Estado, llevadas a cabo dentro o fuera de su propio territorio, que afecten el disfrute de los derechos humanos fuera de su territorio; y **b)** obligaciones de carácter global establecidas en la Carta de las Naciones Unidas y en instrumentos de derechos humanos que requieran la adopción de medidas, por separado y conjuntamente mediante la cooperación internacional, para realizar los derechos humanos de manera universal.

⁷⁹ Decisión con la cual la asociación quejosa alega que no se cumple el principio de no devolución, derecho al debido proceso y derecho a la integridad de las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América.



taría de Gobernación el doce de marzo de dos mil diecinueve, lo cierto es que tuvo conocimiento de la política reclamada en fecha anterior a la señalada.

199. Al respecto, indican que la asociación quejosa adjuntó a su demanda diversos documentos de los que se advierte que ha realizado pronunciamientos en torno a su inconformidad con la política migratoria reclamada,⁸⁰ por lo que consideran que, por lo menos desde el veinte de diciembre de dos mil dieciocho o veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, tuvo conocimiento de dicha actuación, de tal suerte que la presentación de la demanda resulta extemporánea.

200. Es **infundado** lo aducido por las autoridades responsables.

201. En su demanda de amparo, la asociación quejosa indicó que el doce de marzo de dos mil diecinueve, fecha en que se emitió el comunicado conjunto entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, de título "*El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria*", tuvo conocimiento de la política migratoria adoptada por México.

202. El cuatro de abril de dos mil diecinueve, la asociación quejosa acudió al juicio de amparo en el que impugnó, entre otros aspectos, ese pronunciamiento y sus consecuencias. Ahora bien, a juicio de esta Primera Sala, la presentación de la demanda no resulta extemporánea porque si bien la asociación realizó diversos pronunciamientos públicos sobre su inconformidad con la política migratoria adoptada por el Estado Mexicano, lo cierto es que la política que se impugna genera efectos de **tracto sucesivo**.

203. De acuerdo con lo señalado por la asociación quejosa, su reclamo es que la actuación de recibir a las personas migrantes se traduce en una violación

⁸⁰ Tales documentos son: *Carta Pública de 1 de diciembre de 2018, dirigida al presidente de México, secretaria de Gobernación y secretario de Relaciones Exteriores; Comunicado de prensa OSCs de EUA y México llaman al gobierno mexicano a no participar en medidas que limitan acceso al asilo, de 21 de diciembre de 2018; y notas periodísticas intituladas: "México debe rechazar presiones de EU sobre violar derechos de migrantes: ONG", de 27 de febrero de 2019, "El gobierno de AMLO se convirtió en cómplice de una política que viola el derecho de protección internacional" de 20 de diciembre de 2018.*



sistemática de los derechos de las personas que están en esa situación; razón por la cual atribuyó a las autoridades la formulación y ejecución de dicha política, así como diversas omisiones por generar incertidumbre sobre sus efectos jurídicos.

204. En ese sentido, conviene precisar que un acto u omisión tiene efectos de tracto sucesivo cuando éstos se prolongan en el tiempo sin poder precisar hasta cuándo quedan definitivamente consumados. Lo anterior porque ello genera que se coloque a la parte quejosa en una situación de incertidumbre jurídica que impide establecer un punto de partida para contabilizar el plazo cierto y fatal de quince días para presentar la demanda de amparo.

205. En el caso, esta Primera Sala no cuenta con suficientes elementos que le permitan conocer con absoluta certeza que los efectos de los actos reclamados hayan quedado consumados, pues observa que, por sus propias características, sus efectos son prolongados, por lo que no sería dable contabilizar un plazo.

206. Lo anterior aunado a que, como lo refirió la quejosa en su demanda, en el comunicado conjunto de doce de marzo de dos mil diecinueve, emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación, se reafirmó la postura expresada por nuestro país el veinte de diciembre de dos mil dieciocho,⁸¹ por lo que aquél constituye un nuevo acto vinculado a éste.

207. Asimismo, esta Primera Sala advierte que posteriormente, el siete de junio de dos mil diecinueve se realizó una declaración conjunta entre el gobierno de México y los Estados Unidos de América en el que se comprometieron a tomar diversas acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México y la implementación de la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, estadounidense. Actuación que también constituyó materia de reclamo por parte de la asociación quejosa, puesto que dicho documento se encontraba vinculado al inicialmente reclamado.

⁸¹ Comunicado No. 014 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, titulado "Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad"



208. Documentos respecto de los cuales, la asociación quejosa consideró como puntos de partida del reclamo planteado en su demanda de amparo, por lo que, a juicio de esta Primera Sala la presentación de la demanda de amparo debe considerarse oportuna.

209. Finalmente, cabe destacar que esta Primera Sala no inadvierte que el pasado veinticinco de octubre, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió el comunicado número 41, en el que da noticia de que el ocho de agosto del presente año, el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense (DHS, por sus siglas en inglés) informó que, a partir de esa fecha comenzaría el fin de la implementación del programa migratorio que nos ocupa.

210. Dicha información podría dar lugar a considerar que con motivo de ello se actualizaría la cesación de los efectos del acto reclamado; sin embargo, en el comunicado de referencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores reconoce lo siguiente:

"El Gobierno de México, a través de la SRE, ha venido verificando que se otorgue la atención humanitaria necesaria a las personas migrantes participantes en el programa, incluyendo la administración de pruebas para COVID-19 y la atención de casos positivos, y seguirá garantizando su adecuada estancia y protección en territorio nacional en esta etapa de terminación de la implementación de la Sección 235 (b)(2)(C) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos."

211. De lo anterior se advierte que si bien es cierto el país norteamericano ha decidido poner fin al programa de envío de personas migrantes a nuestro país y que ello motivará a que no ingresen más personas bajo esta modalidad a México, lo cierto es que debe tomarse en cuenta que derivado de la implementación del programa de mérito ingresaron muchas personas que aún se encuentran en nuestro país y que aún siguen en espera de la resolución de su situación. Además, del comunicado en comento se advierte que México se compromete a seguir garantizando la adecuada estancia y protección en territorio nacional de esas personas, en esta etapa de terminación.

212. En virtud de lo anterior se considera que no es procedente sobreseer bajo el supuesto de cesación de los efectos del acto reclamado, pues aún pre-



valece la situación que dio origen al reclamo de la asociación quejosa, ya que con la terminación del programa migrante no se destruyen de manera total los efectos que han provocado las omisiones que reclama.

213. Hecho el análisis anterior, y tomando en consideración que esta Primera Sala no advierte de oficio que se actualice diversa causa de improcedencia a las abordadas, lo conducente es avocarse al estudio de fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

214. En términos del artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, así como del estudio integral de la demanda de amparo, se precisa que los actos reclamados materia de estudio son los siguientes:⁸²

a) Las omisiones administrativas en relación con el deber de proteger los derechos de las personas migrantes durante la instrumentación y ejecución de su recepción en nuestro país en su calidad de migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América (política migratoria),

b) La omisión de publicar esa política migratoria en el Diario Oficial de la Federación; y,

c) La omisión de incidir y solicitar la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de esa política migratoria.

215. Ahora, como inicialmente se indicó, cabe tener presente que si bien la posición adoptada por el gobierno mexicano de recibir a las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, podría reflejar una actuación solidaria y benéfica para la población migrante, al decidir recibirla por

⁸² Actos respecto de los cuales, en apartados anteriores se consideró procedente el juicio de amparo indirecto promovido en su contra y en los que también se incluirá el análisis de los argumentos de la asociación quejosa en torno a la **omisión de publicar esa política migratoria en el Diario Oficial de la Federación** y la **omisión** de incidir y solicitar la incorporación de la **perspectiva de género en su elaboración**, pues en relación con estos últimos actos el Juez de Distrito sobreseyó por inexistencia y la asociación recurrente afirma que las autoridades responsables cuentan con las facultades para ejercerlos, por lo que involucran un análisis de fondo propio del presente apartado.



cuestiones humanitarias, lo cierto es que, como se precisará a continuación, la materia de inconformidad de la asociación quejosa atiende a las omisiones que imputa a las autoridades involucradas en el desarrollo de esa recepción, con las cuales alega se han transgredido los derechos de las personas migrantes.

216. Por tanto, conviene precisar que la litis en el estudio de fondo del presente asunto se limitará a analizar los argumentos de la asociación quejosa en relación con los actos reclamados que en párrafos anteriores quedaron precisados, atinentes a las omisiones en torno a la política migratoria consistente en la instrumentación y ejecución de la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América.

217. Esta Primera Sala considera que los argumentos de la asociación quejosa son **fundados** y suficientes para **conceder el amparo solicitado** porque, tal como lo alega en su demanda de amparo, las autoridades responsables han incurrido en omisiones administrativas en relación con el ejercicio eficaz de sus atribuciones, atinentes al deber de proteger los derechos de las personas migrantes, en especial, de los niños, niñas y mujeres, ante el fenómeno de la recepción de personas que están en espera de su resolución de asilo peticionada en Estados Unidos de América y con lo cual la asociación quejosa sufre un menoscabo en su derecho a defender los derechos de ese grupo de personas.

218. La quejosa señala que las autoridades responsables, al aceptar en territorio nacional a las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, no garantizan su protección; cuestión que como asociación civil busca garantizar y vigilar.

219. La quejosa alude que la Secretaría de Gobernación, en conjunto con el Instituto Nacional de Migración, implementaron una política migratoria a través del establecimiento de un procedimiento de recepción de personas migrantes, pero que la misma no ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación, sino que únicamente proviene de comunicados emitidos por las autoridades señaladas como responsables.

220. Asimismo, indica que las autoridades han sido omisas en establecer los lineamientos que se deben seguir para la debida implementación de esa recepción, a efecto de garantizar la protección de los derechos humanos de las



personas que se reciben en el territorio nacional, lo que a la vez atenta contra el trabajo de asesoría y apoyo que la asociación civil quejosa brinda a las personas migrantes.

221. Aduce que las mujeres migrantes están más expuestas a la violencia generalizada que se vive en el país, por la condición específica que las caracteriza y que, por ello, debe incluirse una perspectiva de género en la política migratoria adoptada por las responsables para su recepción.

222. De esta manera, concluye que la actuación de las autoridades se traduce en una mera declaración de buena voluntad que no basta para cumplir el mandato del artículo 1o. constitucional.

223. De lo anterior se puede advertir que el reclamo de la asociación quejosa radica sustancialmente en que la implementación, instrumentación y ejecución de la decisión adoptada por el Estado Mexicano, respecto a la recepción de personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, no se puede traducir en un cumplimiento de sus obligaciones en la materia, ya que han sido omisas en establecer los lineamientos respectivos para garantizar la protección de sus derechos humanos en el territorio nacional.

224. En otras palabras, lo que la asociación quejosa plantea es que las autoridades responsables han sido omisas en ejercer sus atribuciones para definir y publicar el procedimiento por medio del cual se recibirán a las personas migrantes, así como los mecanismos por virtud de los cuales brindarán el apoyo que se menciona en los comunicados reclamados, aunado a que no han acatado su obligación de verificar que el marco de ese procedimiento se realice con perspectiva de género.

225. Para justificar las razones por las cuales se considera que asiste razón a la asociación quejosa, el presente apartado se estructura en el siguiente orden:

A. En primer término, se analiza el marco normativo interno e internacional en relación con las obligaciones en materia de política migratoria que, de acuerdo con la asociación quejosa, no han sido cumplidas por las autoridades responsables;



B. Posteriormente, se analiza si las autoridades responsables han incurrido en las omisiones destacadas por la asociación quejosa, a partir de la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte en relación con las omisiones administrativas; y,

C. Finalmente, se desarrolla la obligación de aplicar la perspectiva de infancia y adolescencia, de género y de discapacidad en el cumplimiento, ejecución e implementación de la política migratoria.

A. ¿Existen las obligaciones en materia de política migratoria que atribuya la quejosa a las autoridades responsables?

226. De acuerdo con el marco normativo interno e internacional que en seguida se desarrolla, la respuesta **es en sentido afirmativo**.

227. En efecto, las autoridades responsables **sí** cuentan con facultades para instrumentar la política migratoria del país y su respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación y tienen el deber de establecer estrategias y lineamientos en materia de protección y defensa de derechos humanos de las personas migrantes que se encuentren en México, en especial de niños, niñas y mujeres migrantes, deber en el que se encuentra la inclusión de una perspectiva de género.

228. Para dar sustento a esta respuesta, se procede a analizar el marco normativo interno e internacional en materia de política migratoria, de donde derivan las obligaciones que tienen las autoridades responsables en dicha materia.

Marco normativo interno e internacional en política migratoria

229. Como se indicó en apartados previos, el artículo 11 y 33, en relación con el diverso 73, fracción XVI, de la Constitución política del País constituyen la base constitucional de las normas secundarias que reglamentan la entrada, salida y permanencia de personas extranjeras del territorio nacional.

230. Con sustento en dichas normas, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Migración, en la cual se establecen las facultades de control, verificación y revisión migratoria a cargo del Instituto Nacional de Migración.



231. De la exposición de motivos de la aludida Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinticinco de mayo de dos mil once, se advierte que se tuvo como propósito regular la política migratoria en un contexto de mayor apertura a la globalización y la integración regional; así como fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras, reconociéndolas como sujetas de derechos; simplificar y ordenar procedimientos para atender de mejor manera y en forma expedita la elevada movilidad internacional de personas y en particular los diversos procesos migratorios que concurren en el país; y contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país.

232. Asimismo, se propuso regular la movilidad internacional de personas extranjeras en su sentido más amplio en cuanto a la internación y legal estancia y tránsito en el país. Los ejes o principios que se tomaron en cuenta, según se advierte de la exposición de motivos son:

"1. **Enfoque integral** acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.

"2. Responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio.

"3. Congruencia de manera que el Estado Mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio. De esta forma se respalda la fuerza moral en los reclamos que hace el país en foros internacionales y en el plano nacional y multilateral para favorecer la protección de los derechos de los mexicanos en el extranjero, independiente de su situación migratoria.

"4. **Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sin importar su situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres**, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, en todas las etapas del procedimiento migratorio, así como a víctimas de delitos.



"5. Hospitalidad y solidaridad internacional, con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o su convivencia, de acuerdo con la tradición mexicana en este sentido, los tratados y el derecho internacional.

"6. Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades."

233. Sobre esa base, la Ley de Migración y su reglamento, el Reglamento de la Secretaría de Gobernación, y el Manual de Organización General de esa Secretaría, establecen el marco normativo bajo el cual debe regirse la política migratoria nacional, así como los principios, atribuciones y facultades de las autoridades en la materia, incluyendo las correspondientes a la Secretaría de Gobernación y a su Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, al Instituto Nacional de Migración y al Instituto Nacional de las Mujeres.

234. En el artículo 2 de la citada ley se establecen como principios generales bajo los cuales deberá regirse la política migratoria: el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria; equidad entre personas nacionales y extranjeras; integración social y cultural entre nacionales y extranjeros; principio de hospitalidad y solidaridad internacional; un enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas; interés superior de la niña, niño o adolescente y la perspectiva de género, entre otros.

235. El artículo 4 de la misma ley menciona que, para su aplicación, la Secretaría de Gobernación podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la administración pública federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria.



236. Por su parte, el artículo 18 de la Ley de Migración establece que la *Secretaría de Gobernación* tiene, entre sus atribuciones en materia migratoria, la de **formular y dirigir la política migratoria del país**.

237. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73 de la citada ley, la Secretaría de Gobernación deberá **implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a las personas migrantes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad** como son las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.

238. En ese sentido, en el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Migración se establece que la Secretaría de Gobernación deberá definir la política migratoria, a través de:

- Formular propuestas de política migratoria y recoger las demandas y los posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de los Municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria, de las personas físicas, del sector académico y de la sociedad civil organizada.⁸³

- Analizar las recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia migratoria y de derechos humanos.

- Considerar lo dispuesto en los tratados y los convenios internacionales en la materia de los cuales sea Parte el Estado Mexicano; y,

- Analizar las propuestas presentadas ante la secretaría, a través de los mecanismos dispuestos para ello.

239. Además, la secretaría deberá **instrumentar acciones que permitan identificar y brindar una atención adecuada a las personas migrantes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad** o que puedan requerir una atención o protección especial (artículo 185).

⁸³ El artículo 55, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece que esta atribución le corresponde a la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.



240. De igual forma, en términos de lo dispuesto por el artículo 18, fracción III, de la Ley de Migración, así como los artículos 4 y 5 de su reglamento,⁸⁴ la Secretaría tiene la facultad de **publicar en el Diario Oficial de la Federación todas aquellas acciones en materia de política migratoria** que establezcan requisitos para el ingreso de personas extranjeras al territorio nacional, así como las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas que emita en esa materia.

241. En cuanto a la *Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración*, de acuerdo con el artículo 2, apartado A, y numeral 6 del Reglamento Interior de la Secretaría,⁸⁵ le corresponde acordar con la persona titular de la secretaría los asuntos de su competencia, de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados que les sean adscritos.

242. Además, conforme al Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación es su facultad:

- Establecer políticas, estrategias y lineamientos en materia de protección y defensa de derechos humanos.

⁸⁴ Ley de Migración

"**Artículo 18.** La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: ... Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional, mediante disposiciones de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento; ..."

Reglamento de la Ley de Migración

"**Artículo 4.** La Secretaría formulará y dirigirá la política migratoria con base en los principios establecidos en el artículo 2 de la Ley."

"**Artículo 5.** Las definiciones de la política migratoria se verán reflejadas en las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas, emitidas por la Secretaría, mediante disposiciones administrativas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en los términos de lo dispuesto por la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables."

⁸⁵ "**Artículo 2.** Al frente de la Secretaría de Gobernación habrá una persona Titular de la misma quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de:

"**A.** Las personas servidoras públicas siguientes: ...

"**II.** Titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración; ..."

"**Artículo 6.** Las personas titulares de las Subsecretarías tienen las facultades genéricas siguientes:

"**I.** Acordar con la persona Titular de la Secretaría los asuntos de su competencia, de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados que les sean adscritos; ..."



- **Determinar directrices de coordinación que promuevan el trámite administrativo de las medidas que procuren el pleno respeto y las garantías para la protección de los derechos humanos** en las dependencias y entidades de la administración pública federal, para garantizar la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos en el país.

- Definir preceptos generales en la determinación de programas, estrategias y acciones que aseguren la elaboración e implementación de políticas públicas en materia de derechos humanos, para consolidar una política de Estado transversal que permita la promoción, protección y defensa de las garantías constitucionales.

- Planificar dictámenes, programas y acciones de identificación del respeto a los derechos humanos y de los sectores de la población que demanden mayor asistencia en la materia, para fundamentar la elaboración de políticas públicas que permitan atender dichos derechos.

- Determinar las normas, criterios, sistemas y procedimientos de control y verificación migratoria de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país, así como los que pongan en riesgo la seguridad y la soberanía nacional, para asegurar la aplicación de las sanciones o expulsiones por incumplimiento a la legislación aplicable en la materia.

243. Por cuanto hace al *Instituto Nacional de Migración*, el artículo 19 de la Ley de Migración establece que es un órgano administrativo desconcentrado de la secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma secretaría.

244. En el artículo 20 de la referida ley se establecen como atribuciones del instituto en materia migratoria:

- **Instrumentar la política en materia migratoria.**



- Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación.

- Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de las personas extranjeras.

- Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta ley, respetando en todo momento sus derechos humanos.

- Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional.

- Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra.

- Gestionar la asignación de la clave única del registro de población para niñas, niños y adolescentes a quienes se les otorgue autorización de estancia como visitantes por razones humanitarias o como residentes.

- Recibir a niñas, niños y adolescentes mexicanos repatriados y de manera inmediata notificar a la Procuraduría de Protección y canalizar a la niña, niño o adolescente al Sistema DIF correspondiente.

245. Por otra parte, el artículo 30 de la Ley de Migración establece que las atribuciones del *Instituto Nacional de las Mujeres* son:

- **Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto Nacional de Migración**, que permitan atender la problemática, así como la **prevención de la violencia contra las mujeres migrantes**, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea Parte el Estado Mexicano.

- Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra.



- Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes.

246. Conforme al numeral en cita, el *Instituto Nacional de las Mujeres* es un organismo auxiliar que tiene como facultad realizar acciones que permitan atender la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes, avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales, así como realizar acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra.

247. De acuerdo a la normativa legal antes descrita, tenemos que las autoridades responsables *Secretaría de Gobernación, subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de dicha Secretaría, Instituto Nacional de Migración e Instituto Nacional de las Mujeres*, **sí cuentan con la atribución de instrumentar la política migratoria del país, y su respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación**, ya de acuerdo a sus respectivas facultades se advierte que pueden actuar de manera coordinada con la finalidad de establecer estrategias y lineamientos **en materia de protección y defensa de derechos humanos de las personas migrantes** que se encuentren en nuestro país. De igual forma, se establecen claramente las obligaciones del Instituto Nacional de las Mujeres en materia de migración y perspectiva de género.

248. Ahora bien, a nivel internacional el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* establece que los Estados **se comprometen a responder a las necesidades de las personas migrantes que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad**, que pueden derivarse de las circunstancias en que viajan o de las condiciones que enfrentan en sus países de origen, tránsito o destino, por lo que deberán prestarles asistencia y protección a sus derechos humanos, de conformidad con las obligaciones de derecho internacional adquiridas.⁸⁶

⁸⁶ ONU. *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. **Objetivo 7:** Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.



249. Además, **los Estados deberán establecer políticas integrales y alianzas** que proporcionen a las personas migrantes que se encuentren en condición de vulnerabilidad, independientemente de su estatus migratorio, **el apoyo necesario en todas las etapas de la migración.** Lo anterior deberá realizarse **a través de la identificación, asistencia y protección de sus derechos humanos**, en particular cuando se trate de mujeres que corren riesgo, niños y niñas –especialmente las que no están acompañadas o fueron separadas de sus familias–, personas de minorías étnicas o religiosas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas, víctimas de trata de personas y personas migrantes que sufren de explotación y abusos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes.⁸⁷

250. El Pacto obliga a los Estados a gestionar las fronteras de forma integrada, segura y coordinada, a través de la promoción de la cooperación bilateral y regional, de forma que se garantice la seguridad de los Estados, sus comunidades y las personas migrantes. Por lo anterior, se deberán aplicar las políticas de gestión de las fronteras que respeten la soberanía nacional, el Estado de derecho, las obligaciones en materia de derecho internacional y los derechos humanos de las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio.⁸⁸

251. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha referido que si bien los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de personas extranjeras de su territorio y, en general, de establecer sus políticas migratorias, **las políticas, leyes y prácticas que implementen en materia migratoria deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes**, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana y que han sido ampliamente reconocidos por los Estados a partir de los tratados de derechos humanos que han suscrito a nivel internacional.⁸⁹

⁸⁷ *Ibidem*, punto 23, inciso b).

⁸⁸ *Ibidem*. **Objetivo 11:** Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada, punto 27.

⁸⁹ En general, véase CIDH, Informe Anual 1991, capítulo V, Situación de los Haitianos en República Dominicana. OEA/ Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992; CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de



252. Además, el derecho humano a migrar tiene como obligación correlativa la adopción de políticas, leyes y todas las medidas que sean necesarias para garantizar que **las personas que conforman los flujos migratorios que ingresan y transitan por el territorio mexicano puedan hacerlo de forma ordenada, segura y que garantice sus derechos humanos.** Aunado a que dichas medidas deben estar basadas en un enfoque real y no meramente formal de derechos humanos.⁹⁰

253. Por su parte, en la *Opinión Consultiva 18/06 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, la Corte Interamericana estableció que las obligaciones estatales en la determinación de las políticas migratorias no sólo deben adecuarse al derecho internacional, sino es menester que los órganos o funcionarios de cualquier Poder Estatal, sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial, ejerzan sus funciones y realicen o emitan sus actos, resoluciones y sentencias de manera efectivamente acorde con el derecho internacional aplicable.⁹¹

254. El anterior marco internacional evidencia que **los Estados tienen un compromiso de garantizar y respetar los derechos de las personas migrantes,**

Determinación de la Condición de Refugiado. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc.40 rev., 28 de febrero de 2000, párr. 166; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2000, párr. 6; CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 377; CIDH, Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, párr. 32; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso No. 12.688, Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana). 11 de febrero de 2011, párr. 208; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso No. 12.271, Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párr. 260. En este mismo sentido, véase Corte IDH, Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de 18 de agosto de 2000, Considerando cuarto; Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, No. 18, párr. 168; Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, párrs. 97 y 169.

⁹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre 2013, párrafos 401 y 402.

⁹¹ Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. 17 de septiembre de 2003, párrafo 171.



compromiso **que se cumple** no sólo a través de medidas legislativas, sino también a través de **medidas de carácter administrativo**, financiero, educacional y social.

255. Por este motivo, el Poder Judicial como parte integrante del Estado también resulta obligado, a través de la resolución de los juicios, a velar por el cumplimiento de obligaciones a través de las cuales se logre una mayor efectividad de los derechos de las personas migrantes.

256. Por tanto, tomando en cuenta lo desarrollado del marco legal interno e internacional antes descrito, tal como se indicó al inicio del presente apartado, sí existen las obligaciones en materia de política migratoria que refiere la asociación quejosa no han sido cumplidas por las autoridades responsables. Esto es, **existe la obligación de instrumentar la política migratoria del país y su respectiva publicación**, ante el fenómeno migratorio en cuestión, bajo la implementación de **acciones que protejan de forma adecuada los derechos humanos de las personas migrantes, en especial, a niños, niñas y mujeres.**

257. Precisado lo anterior, procede ahora verificar si las autoridades responsables, al contar con esas obligaciones en materia de política migratoria, han incurrido en las omisiones administrativas que refiere la asociación quejosa en cuanto al fenómeno migratorio relativo a la recepción de personas migrantes que están en nuestro país en espera de resolución de asilo por parte del país vecino norteamericano.

B. ¿Las autoridades responsables han incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones en materia de política migratoria en cuanto a las omisiones administrativas que reclama la asociación quejosa?

258. La respuesta a este cuestionamiento **es en sentido afirmativo**. Sin embargo, previo a exponer las razones por las cuales se llega a esa conclusión, es importante hacer referencia a lo que se ha establecido jurisprudencialmente en torno a las omisiones administrativas.⁹²

⁹² Para lo cual se retomarán las consideraciones del **amparo en revisión 7/2020**, resuelto el dieciséis de febrero de dos mil veintidós, por mayoría de cuatro votos, de los Ministros Jorge Mario Pardo



B.1. Omisiones administrativas

259. La omisión jurídica, *lato sensu*, es la abstención de hacer una conducta exigida por el ordenamiento jurídico. Pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones, en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, judiciales y legislativas.

260. Las omisiones administrativas se entienden como el incumplimiento de la administración pública de una obligación impuesta por el mismo ordenamiento jurídico.

261. De esta definición, se pueden rescatar dos características que resultan necesarias para estar en presencia de una omisión administrativa, a saber, (1) que exista una obligación derivada del ordenamiento jurídico y (2) que exista inactividad por parte de la autoridad responsable.⁹³

262. Respecto a la primera característica, cabe precisar que un acto omisivo será cierto o inexistente, en función de las obligaciones que la autoridad está constreñida a realizar, y no simplemente por el hecho de incurrir en inactividad con criterios subjetivos. En este sentido, para establecer la existencia de una omisión, es imperativo acudir a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar determinada conducta.⁹⁴

Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y las Ministras Ana Margarita Ríos Farjat y Norma Lucía Piña Hernández, contra el voto particular del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁹³ Estas consideraciones se retoman de la tesis aislada 1a. XVII/2018 (10a.), de rubro: "CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima época. Registro digital: 2016418. Derivó del amparo en revisión 1359/2015, resuelto en sesión de 15 de noviembre de 2017, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

⁹⁴ Estas consideraciones se retoman de la tesis aislada 1a. XXIV/98, de rubro: "ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO



263. Aquí cobra relevancia la distinción introducida en los precedentes de esta Suprema Corte entre las facultades de ejercicio obligatorio y las de ejercicio potestativo. Como su nombre lo indica, las primeras son aquellas que contienen un mandato, cuya inactividad produce una omisión, mientras que las segundas son aquellas que se reservan a la discrecionalidad del órgano titular para decidir ejercerla o no.⁹⁵

264. Por ello, no basta con la existencia de una ley que faculte a la autoridad a actuar, sino que es necesario que la autoridad tenga una obligación concreta, cuya condición de exigibilidad se actualice.

265. Así, pueden identificarse varios escenarios posibles de hipótesis que actualicen la condición de la exigibilidad de la competencia de ejercicio obligatorio, por ejemplo: (1) la emisión de una resolución o sentencia; (2) hechos que la autoridad conoce o debe conocer por razones notorias, por ejemplo, contingencia ambiental, o como puede ser el presente caso, el ingreso a nuestro país de personas migrantes provenientes del país vecino por decisiones adoptadas por éste, o (3) a través de una solicitud o petición que deben ser impulsadas por el gobernado como requisito previo para que el Estado actúe.

266. Ahora, en el supuesto de que se actualice el requisito consistente en la existencia de una competencia de ejercicio obligatorio, es necesario precisar que el escrutinio judicial se agota al estudiar la actividad o falta de actividad por parte de la autoridad, y no así de estudiar la manera en que se llevó a cabo la actuación.

QUE INDICA EL QUEJOSO". **Datos de localización:** Primera Sala. Novena Época. Registro digital: 196080. Derivó del amparo en revisión 1241/97, resuelto en sesión de 25 de marzo de 1998, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Humberto Román Palacios.

⁹⁵ Estas consideraciones se retoman de la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS". **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 175872. Derivó de la controversia constitucional 14/2005, resuelta en sesión de 3 de octubre de 2005, por unanimidad de diez votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos.



Basta con que la autoridad responsable haya actuado en el sentido establecido en el ordenamiento jurídico para no actualizar la omisión administrativa.

267. A la luz de la división de poderes, los tribunales constitucionales sólo están habilitados para evaluar la inactividad del órgano administrativo, y no así para convertirse en una "autoridad administrativa sustituta", estableciendo específicamente la manera de proceder con base al sistema normativo.

268. En suma, para calificar a un acto reclamado como una genuina omisión administrativa es preciso que exista un mandato determinado, y que dicho mandato no haya sido cumplido por la autoridad correspondiente.

B.2. Las autoridades responsables incurrieron en las omisiones administrativas que señala la asociación quejosa

269. En primer lugar, resulta conveniente recordar que el reclamo de la asociación quejosa radica esencialmente en la falta de actuación de las autoridades responsables en cumplir con obligaciones de carácter administrativo en la recepción de las personas migrantes (no mexicanas) solicitantes de asilo en Estados Unidos de América.

270. Al respecto, es importante recordar que si bien la posición adoptada por el gobierno mexicano de recibir a las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América podría reflejar, de acuerdo a lo que se expuso en los comunicados emitidos al respecto, una actuación solidaria y benéfica para la población migrante, al decidir recibirla por cuestiones humanitarias, lo cierto es que, como se desarrolla a continuación, la queja de la asociación atiende a las omisiones que imputa a las autoridades involucradas en el desarrollo de esa recepción, con las cuales alega se han transgredido los derechos de las personas migrantes.

271. La quejosa señala que la implementación, instrumentación y ejecución de la decisión adoptada por el Estado Mexicano respecto a la recepción de personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América no puede traducirse en un cumplimiento de sus obligaciones en la materia, ya que



han sido omisas, tanto en publicar en el Diario Oficial de la Federación dicha política migratoria, como en establecer un procedimiento en el que se indiquen los lineamientos respectivos para garantizar la protección de los derechos humanos de niños, niñas y mujeres migrantes en el territorio nacional, entre los cuales considera debe incluirse una perspectiva de género.

272. Conforme al cuarto párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo⁹⁶ corresponde a la parte quejosa demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, salvo en aquellos casos en los que el acto sea violatorio de derechos fundamentales, en sí mismo, pues en ese supuesto la carga de la prueba se revierte a las autoridades para demostrar que dicho acto es constitucional.

273. En el caso, la afirmación de la asociación quejosa consistente en que las autoridades responsables han sido omisas en ejercer sus atribuciones para establecer el procedimiento por medio del cual se recibirán a las personas migrantes y los mecanismos por los cuales se garantizarán sus derechos humanos que se mencionan en los comunicados reclamados, así como que no han acatado su obligación de verificar que el marco de ese procedimiento se realice con perspectiva de género, genera una presunción de inconstitucionalidad que **debe desvirtuarse por parte de las autoridades con las pruebas necesarias que acrediten el debido ejercicio de la facultad**, al tratarse de un **hecho negativo**.

⁹⁶ **Artículo 117.** La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

"Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

"En el sistema procesal penal acusatorio, la autoridad jurisdiccional acompañará un índice cronológico del desarrollo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes.

"Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley. ..."



274. En atención a lo anterior, debe analizarse el contenido de los informes justificados rendidos por las autoridades responsables.

275. De la lectura de los informes justificados de la **Secretaría de Gobernación, subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de Migración** se puede advertir, de forma esencial, que manifiestan que no han sido omisas en los actos que se les reclaman, porque la medida adoptada por el gobierno de Estados Unidos de América es ajena a nuestro país y, por tanto, a ellas no les corresponde intervenir en los procedimientos que se instan a las autoridades del gobierno estadounidense.

276. Dicho argumento es ineficaz para los intereses pretendidos por las autoridades responsables, porque si bien es cierto no les corresponde intervenir en los procedimientos ajenos que se instan ante las autoridades del gobierno estadounidense, ello no resulta obstáculo para que de acuerdo con las atribuciones y facultades conferidas actúen conforme al marco normativo descrito en apartado anterior.

277. Lo anterior es así, porque como se indicó, los actos reclamados no impactan en el ámbito externo de nuestro país, sino en su ámbito interno, ya que la materia de reclamo se traduce en la implementación, instrumentación y ejecución de la decisión adoptada por el Estado Mexicano respecto a la recepción de personas que ingresan al país en espera de su resolución de solicitud de asilo, ámbito que no resulta ajeno al campo de actuación de las autoridades responsables y tampoco al análisis por parte de esta Suprema Corte.

278. Ahora, al continuar con la lectura de los informes justificados, se advierte que las autoridades responsables reconocen que ante el ingreso a nuestro país de personas extranjeras provenientes de Estados Unidos de América se emitió un documento por el cual se estableció el procedimiento a seguir para las personas migrantes que están en espera de su resolución de asilo en aquel país.⁹⁷

⁹⁷ El procedimiento consiste en: 1. El gobierno de los Estados Unidos de América informará a la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración (INM) que va a retornar a México



De igual forma, se señaló que se garantizará la protección de los derechos humanos de esas personas.

279. Asimismo, que el establecimiento de dicho procedimiento atendió a la necesidad de establecer un criterio que permitiera registrar la internación de tales personas extranjeras al país⁹⁸ y, por tanto, se emitió un acuerdo por el cual se autorizó por razones humanitarias el ingreso de dichas personas a nuestro país.

280. Pues bien, de lo anterior se advierte una **primera omisión** en la que incurrió una de las autoridades responsables y es la relativa a la falta de publicación en el Diario Oficial de la Federación de esa política migratoria que se estableció para la recepción de las personas extranjeras a través del procedimiento y acuerdo antes referidos.

personas extranjeras solicitantes de asilo en ese país; **2.** Personal del INM deberá acudir al cruce fronterizo por las personas extranjeras referidas por el gobierno de Estados Unidos de América; **3.** Una vez que las personas extranjeras se encuentran en el territorio nacional, deberán ser trasladadas al lugar habilitado por la Oficina de Representación del INM, a efecto de realizar el trámite de internación respectivo; **4.** Se informará a las personas extranjeras lo siguiente: **(i)** la razón de su traslado a México; **(ii)** la posibilidad de que pueda permanecer en el país de manera regular; **(iii)** la condición de estancia con la que podrían permanecer en México (visitantes por razones humanitarias); **(iv)** el documento migratorio que se les podrá otorgar (Forma Migratoria Múltiple); y, **(v)** la duración de la condición de estancia (hasta 180 días contados a partir de la fecha de entrada a territorio nacional); **5.** Se solicitará a las personas extranjeras que exhiban la siguiente documentación correspondiente; **6.** Se deberá tomar una fotografía a la persona extranjera; **7.** Se verificará con el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SIOM) que no cuenten con alguna condición de estancia vigente; **8.** Si se comprueba que la persona extranjera cuenta con una condición de estancia vigente, se podrá realizar la internación con la misma condición de estancia, previo registro en el SIOM; **9.** Si la persona extranjera no cuenta con alguna condición de estancia vigente, se realizará el registro en el SIOM y se canalizará al procedimiento de segunda revisión; **10.** Se deberá realizar una comparecencia a la persona extranjera; **11.** Si derivado del registro de la persona extranjera en SIOM, existe un registro en las listas de control migratorio, se deberá resolver su situación migratoria de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración y su reglamento; **12.** Si derivado del registro de la persona extranjera en el SIOM, no existe un registro en las listas de control migratorio, se deberá documentar a la misma con una Forma Migratoria Múltiple, con la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, por una temporalidad de 180 días; **13.** Se deberá expedir a la persona extranjera la Clave Única de Registro de Población (CURP) y **14.** Una vez finalizado, se deberá permitir la internación a territorio nacional de la persona extranjera.

⁹⁸ Hizo del conocimiento a las Oficinas de Representación del Instituto Nacional de Migración en los Estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.



281. En efecto, como quedó establecido en el marco legal en materia de política migratoria, conforme a los artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley de Migración, así como el 18, fracción III, de la Ley de Migración, la Secretaría de Gobernación es la facultada para la formulación de la política migratoria.

282. De acuerdo con dichos numerales, también tiene la facultad de publicar en el Diario Oficial de la Federación todas aquellas acciones en materia de política migratoria que establezcan requisitos para el ingreso de personas extranjeras al territorio nacional, así como todas aquellas estrategias, programas, proyectos y acciones específicas que emita en la materia.

283. En el caso, de acuerdo con lo señalado en su informe justificado, la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, estableció un procedimiento y un acuerdo para la recepción de las personas migrantes provenientes de los Estados Unidos de América, a fin de instrumentar la política migratoria relativa. Dicho procedimiento y acuerdo constituyen acciones o estrategias en materia de política migratoria que, conforme a los numerales en cita, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación por parte de la Secretaría de Gobernación.

284. Por tanto, asiste razón a la asociación quejosa en su reclamo relativo a que la Secretaría de Gobernación incurrió en la omisión de publicar la política migratoria en cuestión en el Diario Oficial de la Federación, pues ante la emisión del acuerdo por el que autorizó la internación de personas migrantes a nuestro país y su respectivo procedimiento, se encontraba obligada a realizar su publicación.

285. Ahora, al no haberse cumplido con esa obligación de publicar la referida política, se atentó en contra del trabajo de asesoría y apoyo que la asociación civil quejosa brinda a las personas migrantes y, en consecuencia, se trastocaron los derechos de éstas, al no tener certeza sobre la situación jurídica particular que guardan en nuestro país, ni sobre las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, ni la información necesaria para conocer los procedimientos o lineamientos bajo los cuales pueden sujetarse, con lo cual se incurrió en una **segunda omisión**.



286. Como a continuación se refiere, las autoridades incumplieron con sus obligaciones de garantizar y respetar los derechos de las personas migrantes, a través de la implementación de medidas de carácter administrativo.

287. En efecto, el párrafo primero del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte. Las normas de derechos humanos contenidas en dichos ordenamientos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que integran el catálogo de derechos humanos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional,⁹⁹ conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que formen parte del orden jurídico mexicano.

⁹⁹ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.". **Datos de localización:** Pleno. Décima Época. Abril de 2014. Registro digital: 2006224. Contradicción de tesis 293/2011. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Disidente: José Ramón Cossío Díaz.



288. De esta manera, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Política del País como en los tratados internacionales ratificados por México, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, de forma que se favorezca en todo momento la protección más amplia a la persona.¹⁰⁰

289. Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que este parámetro de regularidad constitucional no se limita al texto de la norma –nacional o internacional– sino que se extiende a la interpretación que los órganos autorizados hagan sobre su contenido, ya sean los tribunales constitucionales y los organismos internacionales que según corresponda.¹⁰¹

¹⁰⁰ Jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA. Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),* las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Abril de 2015. Registro digital: 2008935. Amparo directo en revisión 3113/2014. 28 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁰¹ Tesis 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), de rubro: "PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL. Las autoridades judiciales deben aplicar el parámetro de regularidad constitucional –incluidos, por supuesto, los estándares sobre derechos humanos–, lo cual, claramente, no se limita al texto de la norma –nacional o internacional– sino que se extiende a la interpretación que hagan los órganos autorizados –tribunales constitucionales y organismos internacionales según corresponda–. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que 'los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana'. En similar sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia estableció, en la contradicción de tesis 21/2011, que 'el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 1o. constitucional.'. **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Noviembre de 2015. Registro digital: 2010426. Amparo en revisión 476/2014. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



290. En ese sentido, el marco normativo internacional que quedó reseñado en la presente resolución tiene una **vinculatoriedad inmediata y directa** sobre la esfera de actuación de las autoridades administrativas del Estado Mexicano y, en particular, de las autoridades migratorias, pues el texto de dichas disposiciones, así como la interpretación que los organismos internacionales autorizados han realizado sobre su contenido y alcance constituyen el parámetro de regularidad constitucional conforme al cual debe analizarse la validez de sus actos u omisiones.

291. Por ello, como a continuación se indicará, el hecho de que las autoridades administrativas hayan omitido implementar programas, acciones y directrices a fin de garantizar que las personas migrantes tuvieran conocimiento preciso sobre su estancia legal en el país mientras esperan la resolución sobre su situación en los Estados Unidos de América vulnera lo dispuesto en los objetivos 7 y 11 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y lo establecido ampliamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con el deber de establecer políticas integrales en materia migratoria que respeten y garanticen los derechos humanos de este grupo, a través del otorgamiento del apoyo y protección diferenciada en todas las etapas de la migración.

292. En principio, conviene recordar que las personas involucradas en el reclamo de la asociación quejosa no migraron a México, sino que, como se ha señalado, migraron a Estados Unidos de América a efecto de solicitar asilo, y en virtud de la decisión adoptada por ese país, dichas personas fueron enviadas a México con la finalidad de que aquí esperen la resolución de asilo. Es decir, la solicitud de asilo no se realizó en México, sino en el país vecino.

293. En ese sentido, su estancia en México sólo atiende a que están en espera de lo que se resuelva en el trámite iniciado en aquel país, por lo que no se encuentran en nuestro país con una calidad específica bajo la cual estén en condiciones de conocer su situación jurídica.

294. Ante dicha circunstancia, resulta clara la necesidad de brindar una protección reforzada de los derechos de las personas migrantes que se encuentran en esta situación, pues se deben tomar en consideración las condiciones



que les llevaron a salir de su país de origen y, por lo tanto a solicitar asilo en un diverso país, así como las condiciones específicas por las que se encuentran temporalmente en México.

295. En ese contexto, derivado del acuerdo referido por la Secretaría de Gobernación, en el que por conducto del Instituto Nacional de Migración se implementó la política migratoria relativa a la recepción de todas las personas extranjeras solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, es posible advertir que, como precisamente lo indican las autoridades responsables, en el mismo se estableció un procedimiento que tiene como única finalidad realizar el registro de las personas que se reciben en el país, sin que con su implementación se demuestre que se encuentre garantizada la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, en especial, de niñas, niños y mujeres.

296. Como se ha hecho patente en esta sentencia, todos los Estados tienen el derecho de establecer políticas y leyes en materia migratoria con libertad configurativa. Sin embargo, esa libertad no es irrestricta, pues al hacerlo, deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, sobre todo, de las que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad, como lo son los niños, niñas y mujeres. Dicha protección no sólo se reduce a un mero reconocimiento formal, sino que, para darle efecto útil a los tratados internacionales en la materia y cumplir con las obligaciones estatales, el Estado debe dar las condiciones propicias para ello.

297. Por esta razón, si bien el diseño y la ejecución de la política migratoria del Estado Mexicano encuentra un amplio espacio de discrecionalidad, todo acto, norma, medida u omisión institucional que regule el fenómeno migratorio debe realizarse con un enfoque integral, en atención a los principios de hospitalidad, solidaridad, equidad e integración, así como en estricta observancia al artículo 1o. constitucional. En otras palabras, la política migratoria debe proteger, respetar y garantizar en todo momento los derechos humanos de las personas migrantes sin discriminación alguna.

298. Ahora, como se indicó, con la implementación del procedimiento y acuerdo que indican las autoridades responsables para llevar a cabo el registro de las personas migrantes enviadas por Estados Unidos de América, no



acreditan cómo se encuentra garantizada la protección de sus derechos humanos al ser recibidas en nuestro país. Esto es:

- No demuestran cómo es que tanto las personas extranjeras que están en dicha situación, como la asociación civil quejosa que tiene como parte de su objeto su acompañamiento, tienen la certeza sobre la situación jurídica que guardarán durante el tiempo en que permanezcan en nuestro país.

- De igual forma, no exponen cómo tendrán conocimiento acerca de las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, así como de la información necesaria para conocer los procedimientos o lineamientos bajo los cuales pueden sujetarse, dada su condición de solicitantes en espera de resolución en otro país.

- Asimismo, las autoridades responsables tampoco señalan cómo es que las personas migrantes podrán contar con asesoría y acompañamiento jurídico que les permita ejercer plenamente sus derechos en nuestro país (por ejemplo, trabajo y educación, mientras esperan la resolución correspondiente).

- De igual forma, no manifiestan cómo se garantiza la posibilidad de comunicación, mediante los canales institucionales, a efecto de conocer acerca del seguimiento a sus procedimientos en Estados Unidos de América, al no encontrarse físicamente en el lugar donde se tramita su solicitud de asilo, de tal forma que se pueda respetar su derecho al debido proceso.

299. Todo lo cual, como lo alega la asociación quejosa, vulnera los derechos de las personas migrantes, en especial los niños, niñas y mujeres, relativos al acceso a la justicia, a la certeza jurídica y a contar con una asesoría jurídica, y en consecuencia provoca que la quejosa sufra un menoscabo en su derecho a defender los derechos de ese grupo de personas, pues trasciende al ejercicio de su objeto social.

300. Lo anterior es así, pues ante la falta de demostración de cómo las autoridades responsables se encuentran garantizando los derechos de las personas migrantes y en especial de los niños, niñas y mujeres, no se tiene la certeza de que tengan accesibilidad a esos derechos. Esto es, no se puede afirmar



que sus derechos están siendo garantizados si su ejercicio a través de los medios estatales hasta ahora conocidos no es accesible por una cuestión de ausencia de información en la instrumentalización de la recepción de esas personas.

301. Por ello, al no haber acreditado lo anterior, el actuar omisivo de las autoridades responsables no es consistente con las obligaciones estatales en materia de política migratoria, ya que no basta con que los derechos fundamentales estén reconocidos en el orden normativo, sino que se debe determinar si las personas migrantes efectivamente tienen el goce de este derecho y puedan ejercerlo, particularmente en situaciones *sui generis* como la que se analiza, en donde como se ha indicado, las personas quejosas no son solicitantes de asilo en nuestro país, sino que sólo esperan en éste mientras se resuelve su procedimiento en Estados Unidos de América.

302. Por tanto, considerando la situación de vulnerabilidad de las personas que ingresan al territorio mexicano con motivo de la posición adoptada por Estados Unidos de América, y en especial respecto a los niños, niñas y mujeres, esta Primera Sala considera que las autoridades responsables incurrieron en las omisiones administrativas reclamadas, pues no establecieron, ni publicaron los lineamientos respectivos para la recepción de las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América y que ingresan al Estado Mexicano, con los que se garantizara su protección, así como no establecieron las indicaciones de las que se desprendiera de qué manera y bajo qué circunstancias se desarrollarán y cumplirán esos lineamientos, de tal forma que las personas que están en esa situación, incluidas las asociaciones como la quejosa que les acompañan, tengan certeza de su situación jurídica.

303. Esto es, las autoridades responsables fueron omisas en cumplir con su obligación de llevar a cabo la implementación de programas, acciones y directrices a fin de garantizar que las personas migrantes que estén en nuestro país, mientras esperan la resolución sobre su situación en Estados Unidos de América, tengan conocimiento preciso sobre su legal estancia en el país, así como la posibilidad de acceder al pleno ejercicio de sus derechos, como lo es el de contar con acompañamiento o asesoría para conocer sobre el avance o estado de su procedimiento ante aquél país. Lo cual, como se indicó, trae como consecuencia que a la asociación quejosa se le haya limitado en su derecho a



defender los derechos de la población migrante, pues trasciende al ejercicio efectivo de su objeto social, consistente en la defensa de derechos.

304. Ahora bien, como una **tercera omisión** en el actuar de las autoridades responsables, se advierte que, en el establecimiento del procedimiento y acuerdo referidos que implementaron para la recepción de las personas migrantes, no fue incluida una visión con perspectiva de género y de infancia.

305. Al respecto, cabe tener presente que los movimientos migratorios requieren formas de protección diferenciada e individualizada para tratar a las personas en todas las etapas del desplazamiento internacional,¹⁰² por lo que los Estados deben ser conscientes de los riesgos particulares a los que están expuestos ciertos grupos de población, en los cuales converjan uno o varios factores de discriminación, que aumentan sus niveles de vulnerabilidad.¹⁰³

306. En ese sentido, las autoridades estatales deben incorporar una perspectiva de género, de infancia e interseccional en todas las medidas y respuestas relativas a las personas migrantes que permita llegar a la comprensión de las situaciones y necesidades de cada grupo poblacional, basadas en el género, la edad, la discapacidad y otras construcciones sociales, como etnia, raza, orientación sexual, expresión de género, religión, entre otros.¹⁰⁴

307. En el caso, la implementación del citado procedimiento de recepción de personas migrantes no puede ser instrumentado sin que se atiendan las particularidades de la vulnerabilidad de niños, niñas, mujeres y personas con discapacidad que son recibidas en nuestro país y, por ello, dicha política migratoria debe incluir un eje de transversalidad de perspectiva de género.

308. Pues bien, dicha obligación corresponde al **Instituto Nacional de las Mujeres**, la cual también funge como autoridad responsable en el presente

¹⁰² CIDH. *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Resolución 04/19 aprobada el 7 de diciembre de 2019, pág. 2.

¹⁰³ *Ibídem*, principio 16.

¹⁰⁴ *Ídem*.



asunto, ya que de acuerdo con la Ley de Migración en su artículo 30, tal y como fue referido en el marco normativo respectivo, cuenta con facultades para participar en la inclusión de la perspectiva de género en la elaboración de la política migratoria en comento, pues como organismo especializado para la promoción, protección y garantía de los derechos de las mujeres, tiene el deber de adoptar medidas integrales con perspectiva de género y con debida diligencia para salvaguardar los derechos humanos de las mujeres extranjeras que se encuentren en el territorio nacional.

309. En ese sentido, esta Primera Sala ha reconocido que estas medidas integrales no se agotan con el establecimiento de un adecuado marco de protección, sino que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben adoptar e implementar prácticas y políticas de prevención que permitan actuar eficazmente ante un contexto de violencia contra las mujeres ampliamente reconocido.¹⁰⁵

310. Al respecto, el Instituto Nacional de las Mujeres manifestó en sus informes justificados que, en atención a su preocupación por la situación de las mujeres migrantes, el cuatro de febrero de dos mil dieciséis realizó un convenio general de colaboración con la Secretaría de Gobernación, por conducto del Instituto Nacional de Migración, en el que se establecieron diversas acciones encaminadas a la promoción, protección, respeto y difusión de los derechos humanos de las mujeres migrantes nacionales y extranjeras, por lo que no se actualizaría la omisión alegada.

311. Sin embargo, esta Primera Sala advierte que dicho convenio se realizó en el año dos mil dieciséis, esto es, tres años antes de la instrumentación de la política migratoria aquí reclamada. Asimismo, la autoridad responsable no señaló

¹⁰⁵ Tesis 1a. CLX/2015 (10a.), de rubro: "DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2009084. Derivó de la resolución del amparo en revisión 554/2013, resuelto en sesión de 25 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



específicamente cómo los compromisos pactados en dicho convenio se actualizaron para proteger a las niñas y mujeres migrantes involucradas en el caso concreto.

312. Al respecto, el artículo 30 de la Ley de Migración prevé explícitamente la obligación del Instituto Nacional de las Mujeres de avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales en materia de género y migración. Así, como parte de este deber, deriva la debida observancia de la perspectiva de género en la adopción e implementación de las medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres y niñas migrantes.

313. En ese sentido, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular indica que los Estados están obligados a elaborar políticas migratorias con perspectiva de género para responder a las necesidades y vulnerabilidades particulares de mujeres, niñas y niños migrantes, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexual y por razón de género.¹⁰⁶

314. Además, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "*Convención Belém do Pará*" prevé que para la adopción de medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres, los Estados deberán considerar su particular situación de vulnerabilidad en razón, entre otras condiciones, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada.¹⁰⁷

315. En el mismo sentido, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) determinó que

¹⁰⁶ ONU. *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. (A/RES/73/195). 19 de diciembre de 2018, punto 23, inciso c).

¹⁰⁷ "**Artículo 9.** Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, **de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada.** En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad."



si bien los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y reglamentar la migración, deben hacerlo a través de la promoción de procedimientos de migración seguros y la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de la mujer en todas las etapas del ciclo migratorio.¹⁰⁸

316. El marco normativo internacional reseñado con anterioridad tiene una **vinculatoriedad inmediata y directa** sobre la esfera de actuación de las autoridades administrativas del Estado Mexicano y, en particular, de las autoridades migratorias, pues, como se mencionó anteriormente, el texto de dichas disposiciones, así como la interpretación que los organismos internacionales autorizados han realizado sobre su contenido y alcance constituyen el parámetro de regularidad constitucional conforme al cual debe analizarse la validez de sus actos u omisiones.

317. Por ello, el hecho de que la autoridad responsable, Instituto Nacional de las Mujeres, no haya incidido ni solicitado la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de la política migratoria en análisis, ni haya verificado que ésta cumpliera con los estándares internacionales de protección a las mujeres y niñas migrantes, aun cuando tenía la obligación legal, constitucional y convencional de realizarlo, actualiza una omisión.

318. Consecuentemente, como se anunció al inicio del presente apartado, **son fundados los argumentos expresados por la asociación quejosa**, al haber quedado demostrado que las autoridades responsables incurrieron en omisiones por no haber ejercido sus atribuciones, como una medida de carácter inmediato que debieron adoptar, a fin de cumplir con su deber objetivo mínimo de tutelar los derechos de las personas migrantes, ante el fenómeno de la recepción de personas migrantes que están en espera de su resolución de asilo solicitada en Estados Unidos de América, con todo lo cual, la asociación quejosa sufrió un menoscabo en su derecho a defender los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres, pues se le privó de ejercer de forma efectiva el derecho de defensa de los derechos humanos de esas personas.

¹⁰⁸ CEDAW. *Recomendación General no. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, punto 3.



319. Por tanto, al demostrarse que las autoridades responsables se encontraban obligadas conforme a su normativa y que fueron omisas en su actuar, se concede el amparo a la asociación quejosa para que dichas autoridades actúen conforme a sus facultades y realicen las acciones que se precisarán en el considerando de efectos de la presente resolución, las cuales deberán incluir un enfoque transversal de infancia y adolescencia, género y discapacidad.

VI.III. Obligaciones en materia de política migratoria a la luz de perspectivas de infancias, discapacidad y género

320. Esta Primera Sala considera importante destacar que, conforme al marco constitucional y convencional que regula los derechos de las personas migrantes, en el cumplimiento de las obligaciones que fueron destacadas en el apartado anterior, las autoridades responsables deberán actuar conforme a una perspectiva de infancia, de discapacidad y de género.

321. La implementación de estos enfoques permitirá dotar de una solución integral a la problemática planteada por la asociación civil quejosa, pues el Estado tiene obligaciones reforzadas ante dichos grupos en particular situación de vulnerabilidad. Además, dicha perspectiva de análisis es coincidente con los fines perseguidos por la asociación quejosa en su objeto social, pues el ***** busca proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, entre las que se destacan aquellas que se encuentran en situación de múltiple vulnerabilidad, como son las mujeres, los niños, niñas y los adolescentes, así como las personas con discapacidad.

322. Para dicho efecto, a continuación se indica el marco normativo que, desde estos enfoques, rige las obligaciones en materia de política migratoria de las autoridades:

A. Niñas, niños y adolescentes en el contexto migratorio

Marco constitucional

323. El artículo 4o. constitucional, párrafo noveno, prevé que todas las decisiones, actuaciones y medidas que el Estado tome en relación con los niños,



niñas y adolescentes deben velar y cumplir con su interés superior para garantizar plenamente sus derechos. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.¹⁰⁹

324. El objetivo del interés superior de la niñez es proteger y garantizar su desarrollo y que los niños, niñas y adolescentes disfruten plena y efectivamente de todos sus derechos.¹¹⁰ Atender a este principio implica reconocer que este grupo –debido al periodo de desarrollo y evolución de sus facultades y madurez– necesita una protección legal reforzada que le asegure el ejercicio pleno de sus derechos, incluidos aquellos reconocidos en el ámbito internacional.¹¹¹

325. En ese sentido, en interpretación del marco constitucional en materia de niñez, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el interés superior de la niñez tiene una función justificativa y directiva en tanto principio normativo. Por un lado, sirve para justificar todos los derechos que tienen como objeto la protección de niñas, niños y adolescentes. Por el otro, en la función directiva se presenta como un criterio orientador de toda producción normativa, entendida en sentido amplio.¹¹²

¹⁰⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

¹¹⁰ **Acción de inconstitucionalidad 39/2015**, resuelta el 7 de junio de 2018, por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo sólo por la violación al interés superior del menor, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán sólo por la violación a los principios del interés superior del menor y presidente Aguilar Morales apartándose de la construcción argumentativa, respecto del apartado III, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 86, fracción XIV, en la porción normativa "*sin que medie el consentimiento que establezca la ley correspondiente*", de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Aguascalientes.

¹¹¹ **Contradicción de tesis 496/2012**, resuelta por la Primera Sala de este Alto Tribunal el 6 de febrero de 2013, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Olga María del Carmen Sánchez Cordero, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹¹² **Amparo en revisión 310/2013**, resuelto por la Primera Sala en sesión de 4 de diciembre de 2013, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y los Ministros



326. En relación con este último aspecto, se ha establecido que este principio no sólo debe orientar la interpretación y aplicación del derecho por parte de las personas juzgadoras, sino también a todas las medidas dictadas por las Legislaturas, así como las políticas públicas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades administrativas que tengan incidencia en los derechos de niños, niñas y adolescentes.

327. De esta manera, las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, **la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad**, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior de la niñez y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración de este principio como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, sobre todo cuando esas medidas tengan efectos indiscutibles en los niños, niñas y adolescentes.¹¹³

328. Por ello, las autoridades deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar sus derechos humanos y sus garantías procesales.¹¹⁴

Marco convencional

329. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha reconocido que la migración de niños, niñas y adolescentes atiende a causas

José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Amparo directo en revisión 2252/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de 4 de diciembre de 2013, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹¹³ Tesis 2a./J. 113/2019 (10a.), de rubro: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.". **Datos de localización:** Segunda Sala. Décima Época. Registro digital: 2020401. Derivó de la resolución del amparo en revisión 815/2018, resuelto en sesión de 22 de mayo de 2019 por mayoría de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán, Medina Mora, Franco González Salas y Laynez Potisek. Disidente: Ministra Esquivel Mossa.

¹¹⁴ Ídem.



de diversa índole, como la reunificación familiar, la huida de contextos de violencia generalizada y de pobreza, así como el temor a ser reclutadas por pandillas en su país de origen o residencia habitual. En muchas ocasiones, las personas menores de edad emprenden estos procesos solas o no acompañadas, es decir, separadas de su familia y de alguna persona adulta que sea responsable de su cuidado.¹¹⁵

330. En ese sentido, en la *Opinión Consultiva 21/14 en materia de migración y protección de niñas y niños*, la Corte Interamericana estableció que al diseñar, adoptar, implementar y aplicar las políticas migratorias, los Estados deben priorizar el enfoque de derechos humanos desde una perspectiva que tenga en cuenta en forma transversal los derechos de niñas y niños y, en particular su protección y desarrollo integral, los cuales deben primar sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio, a fin de asegurar la plena vigencia de sus derechos.¹¹⁶

331. En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado.¹¹⁷

332. Los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración internacional necesitan una especial protección del Estado. Por tal motivo, es necesario que se dicten medidas especiales para tal fin, que sean más específicas que las que se decretan para las personas adultas en situación de migración, debido a su situación particular de vulnerabilidad. Además, éstas deben ser complementadas por aquellas que tome la familia y la sociedad.¹¹⁸

¹¹⁵ Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Niñez y Migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. Febrero de 2015, pp. 37 y 38.

¹¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva 21/14 sobre los Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o Necesidad de Protección Internacional*. 19 de agosto de 2014, párr. 68.

¹¹⁷ *Ibíd.*, párr 70.

¹¹⁸ *Ibíd.*, párrs. 67 y 68.



333. Así, las medidas en materia de política migratoria para proteger a los niños, niñas y adolescentes deben transversalizarse e implementarse a partir de los siguientes principios: no discriminación, el interés superior de la niñez, el respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión de la niña o niño en todo procedimiento que le afecte, de modo que se garantice su participación.¹¹⁹

334. Por su parte, de la *Observación general conjunta del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños y las niñas en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno* se advierte que las políticas de migración o asilo restrictivas, tales como la falta de suficientes canales de migración seguros, ordenados, accesibles y asequibles, o la ausencia de sistemas adecuados de protección de la infancia propician que los niños y niñas migrantes sean especialmente vulnerables a los actos de violencia y malos tratos durante su migración y en los países de destino.¹²⁰

335. Finalmente, los Comités consideran que los Estados deben velar porque sus leyes, medidas y prácticas respeten el interés superior de la niñez, junto con los derechos a la libertad, a la vida familiar, al acceso a la justicia, a la salud, a la asistencia social, a la protección consular, a la vida libre de violencia y explotación de los niños, niñas y adolescentes. Todas las personas menores de edad deben ser tratadas como titulares de derechos, sus necesidades específicas deben ser consideradas en términos de igualdad, y sus opiniones escuchadas y tomadas en cuenta.¹²¹

¹¹⁹ *Ibidem*, párr 69.

¹²⁰ ONU. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW). *Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno*. 16 de noviembre de 2017, párr. 40.

¹²¹ *Ibidem*, párrs. 11, 15, 16, 19, 44, 53 y 56.



Marco legal

336. La Ley de Migración, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establecen la obligación de las autoridades administrativas de tomar en consideración, en todo momento, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo su jurisdicción.¹²²

337. Por una parte, la Ley de Migración establece que el procedimiento en la atención de los niños, niñas y adolescentes deberá atender a su interés superior y a su situación de especial vulnerabilidad, por lo que se deberán considerar las causas de su migración: reunificación familiar, búsqueda de empleo, violencia intrafamiliar, violencia e inseguridad social, entre otras.¹²³

338. Ahora bien, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece que las autoridades migratorias deberán adoptar las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los niños, niñas y adolescentes solicitantes, refugiados o con protección complementaria, así como facilitar su integración al país, por lo que se deberá considerar el contexto social y cultural de donde provengan.¹²⁴

¹²² Ley de Migración, artículo 112; Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 20, y Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el capítulo décimo noveno "*Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes*".

¹²³ **Artículo 112.** ...

III. ... Tratándose de niña, niño o adolescente nacional no acompañado, corresponderá al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en coordinación y coadyuvancia con los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México que correspondan, garantizar el eficaz retorno asistido de la niña, niño o adolescente con sus familiares adultos o personas adultas bajo cuyos cuidados se encuentre habitualmente ya sea en virtud de ley o por costumbre, atendiéndose en todo momento el interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, considerando las causas de su migración: reunificación familiar, en busca de empleo, violencia intrafamiliar, violencia e inseguridad social, entre otras; ..."

¹²⁴ **Artículo 54.** La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, adoptará las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los refugiados, así como auxiliarlos con el objeto de facilitar su integración al país, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provengan, así como si son niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres embarazadas, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en estado de vulnerabilidad."



339. Por último, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que las autoridades responsables deberán adoptar medidas especiales de protección para garantizar los derechos de las personas menores de edad migrantes, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana, así como proporcionar los servicios necesarios para la satisfacción de sus necesidades elementales, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria, de conformidad con el artículo 89 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

340. Además, de acuerdo con el artículo 93 de dicha ley, el principio de interés superior de la niñez será una consideración primordial que se deberá tomar en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos los niños, niñas y adolescentes migrantes, en el que se valorarán las posibles repercusiones de la decisión que se tome en cada caso. Durante el procedimiento deberá prevalecer la unidad familiar o, en su caso, la reunificación familiar, siempre y cuando no sea contraria al principio mencionado.

341. Asimismo, las autoridades deberán tomar en consideración la absoluta prohibición de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera, no admitir, transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de la persecución, amenaza, violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con el artículo 96 de la ley en comento.

342. Por todo lo anterior, es inconcuso que las autoridades migratorias deben adoptar medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes. Además, dichas medidas deberán proteger la igualdad en el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, ya sea por su identidad cultural, origen étnico o nacional, género, orientación sexual, creencias religiosas o prácticas culturales.¹²⁵

¹²⁵ **Amparo en revisión 800/2017**, resuelto por la Segunda Sala en sesión de 29 de noviembre de 2017, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez



B. Personas migrantes con discapacidad

Marco constitucional

343. El artículo 1o., quinto párrafo, constitucional establece la obligación del Estado de promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. Además, proscribire toda discriminación motivada por las discapacidades o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.¹²⁶

344. Además, de este numeral deriva la obligación de todas las autoridades de diseñar, regular e implementar sus políticas públicas y programas, tomando en consideración las necesidades, dificultades y desventajas que enfrentan las personas con discapacidad en la sociedad, pues sólo de esa forma puede alcanzarse su igualdad sustantiva. Para lograr este objetivo, se deberán adoptar medidas especiales o afirmativas que aborden la discriminación indirecta y estructural que resienten tales personas.¹²⁷

345. Ahí cobra relevancia el principio de igualdad y no discriminación, pues éste se proyecta sobre todos los derechos y les da un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Todo el andamiaje

Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.

¹²⁶ **"Artículo 1.** ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

¹²⁷ Tesis 2a. XLVIII/2020 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LO TRANSGREDEN CUANDO DESCONOCEN LAS NECESIDADES Y DESVENTAJAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.". **Datos de localización:** Segunda Sala. Décima Época. Registro digital: 2022401. Derivó del amparo directo en revisión 8314/2019, resuelto en sesión de 23 de septiembre de 2020, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reservas José Fernando Franco González Salas; y se apartaron de consideraciones Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa.



jurídico se debe analizar desde esta perspectiva cuando se ven involucrados sus derechos,¹²⁸ sobre todo, cuando la discapacidad intersecciona con otras condiciones que pueden colocar a la persona en situación de múltiple vulnerabilidad, por ejemplo, ante un contexto de migración.

346. Para ello, en la adopción de cualquier medida que pueda afectar a las personas con discapacidad, incluyendo en materia de política migratoria, las autoridades estatales deben tomar en consideración las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, las cuales abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia y explotación, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de los derechos de este grupo.¹²⁹

Marco convencional

347. El artículo 4, párrafo primero, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone que los Estados parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna.¹³⁰

348. Para tal fin, los Estados parte se obligan, entre otras acciones, a tomar todas las medidas pertinentes para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad, así como a abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella.¹³¹

¹²⁸ Tesis 1a. CXLIV/2018 (10a.), de rubro: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima época. Registro digital: 2018746. Derivó del amparo en revisión 1043/2015, resuelto en sesión de 29 de marzo de 2017, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹²⁹ Ídem.

¹³⁰ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis y firmada por México el treinta de marzo de dos mil siete. Fue aprobada por el Senado de la República el veintisiete de septiembre de dos mil siete, y finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho.

¹³¹ "Artículo 4. Obligaciones generales



349. En el contexto de movilidad humana, las personas con discapacidad pueden enfrentarse a múltiples vulneraciones a sus derechos humanos, ya sea derivado de su condición particular o del contexto en el que se encuentren, pues con frecuencia carecen de atención adecuada a sus necesidades y encuentran mayor dificultad para acceder a servicios de salud y de seguridad social.

350. En ese sentido, el artículo 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece que las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación de las personas con discapacidad y promover su integración, a través de la prestación y suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como acceso al empleo, a la impartición de justicia, a los servicios policiales y a los procesos administrativos, incluyendo los migratorios.

351. Además, de conformidad con el artículo 18 de la misma Convención, las autoridades responsables deberán adoptar todas las medidas administrativas y de cualquier índole para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad en contexto de movilidad humana, así como las tendientes a reconocer plenamente su derecho a la libertad de desplazamiento, a elegir su residencia y a no ser privadas de su capacidad para utilizar procedimientos pertinentes, como el de inmigración, para facilitar el ejercicio de estos derechos.

352. Por otra parte, debe reconocerse que el estatuto migratorio se convierte en una barrera adicional para las personas con discapacidad refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo, especialmente para las mujeres que están expuestas a la violencia y a las que, en ocasiones, se les niega el derecho a acceder

"1. Los Estados Parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Parte se comprometen a: ...

"b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; ...

"d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella; ..."



a los sistemas de salud y de justicia precisamente "*debido a su situación en relación con la ciudadanía*".¹³²

353. Por ello, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha recomendado que los Estados formulen políticas migratorias inclusivas que incorporen enfoques diferenciales e interseccionales adaptados para las personas con discapacidad, en particular, para las mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores, bajo los principios de accesibilidad, diseño universal y ajustes razonables, en espacios físicos e infraestructura, así como en materia de comunicación y acceso a la información.¹³³

Marco legal

354. El artículo 4 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece que este grupo gozará de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, edad, situación migratoria o cualquier otra condición humana o que atente contra su dignidad.

355. Por ello, las autoridades deben adoptar **medidas contra la discriminación** para prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable. Éstas consisten en prohibir conductas que tengan como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de una persona, crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante u ofensivo, debido a una diversidad funcional.

356. Por otra parte, el artículo 6 de esta misma legislación dispone que el titular del Poder Ejecutivo deberá establecer las políticas públicas para las personas con discapacidad, a fin de cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, así como adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole, para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad.

¹³² Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual sobre justicia y personas con discapacidad*. Diciembre de 2021, p. 133.

¹³³ ACNUR. *Informe Discapacidad y Movilidad Humana 2021: Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina*. Abril de 2021, p. 211.



357. Esta Primera Sala considera que, dentro de estas medidas especiales, se deben contemplar las correspondientes a la política migratoria del país. Esta obligación se encuentra reforzada con lo previsto en el artículo 113 de la Ley de Migración, el cual establece que en caso de que las personas extranjeras sean personas con discapacidad, se deberán tomar medidas pertinentes a fin de que se privilegie su atención en las instancias dispuestas para ello.

358. Finalmente, de acuerdo con el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en los casos que involucren derechos de personas con discapacidad* de esta Suprema Corte, para fijar los lineamientos de actuación en la materia, las autoridades deberán adoptar los ajustes razonables necesarios para asegurar que la persona con discapacidad tenga acceso a la información sobre su estatus migratorio, su condición de estancia, el procedimiento que va a enfrentar, el rol que va a tener dentro del mismo y los recursos disponibles con los que cuenta para la defensa de sus intereses.

C. Género y migración

Marco constitucional

359. A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, el artículo 1o. constitucional expresamente reconoce a todas las personas un amplio catálogo de derechos humanos, tanto de fuente nacional como internacional. Además, establece las obligaciones estatales de respeto, promoción, protección y garantía de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

360. Dentro de este catálogo de derechos humanos, se encuentran especialmente protegidos los de las mujeres, pues es un grupo poblacional que ha sido histórica y estructuralmente colocado en situación de desventaja y vulnerabilidad. Esto implica que todas las autoridades estatales, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger de forma reforzada los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes, con el objetivo de eliminar la desigualdad y discriminación de género.

361. De acuerdo con la jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a la igualdad y no discriminación –consagrado



en el quinto párrafo del artículo 1o. constitucional— constituye un derecho transversal a todo el sistema normativo. Por tanto, cualquier tratamiento jurídico que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos por la Constitución es *per se* incompatible con ésta.¹³⁴

362. En ese sentido, el derecho humano a la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres establece una prohibición para las autoridades administrativas, legislativas y judiciales de discriminar por razón de género. Esta disposición busca garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres en la vida social, económica, política y jurídica del país, así como el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades.¹³⁵

363. De esta manera, las autoridades estatales no sólo deben abstenerse de realizar distinciones irrazonables e injustificadas con base en el género, sino deben adoptar medidas de protección especial como respuesta a un orden social en el que se condiciona a las mujeres a permanecer en una posición de subordinación frente a los hombres y, en tal medida, a que el ejercicio de sus derechos humanos se encuentre limitado.

364. Por otra parte, frente al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se encuentra la obligación correlativa de las autoridades de adoptar medidas integrales, con perspectiva de género y con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes. Estas medidas incluyen el establecimiento de un adecuado marco jurídico de

¹³⁴ **Amparo directo en revisión 962/2020**, resuelto por la Primera Sala en sesión de diez de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo —quien se reserva su derecho a formular voto concurrente—, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

¹³⁵ Tesis 1a./J. 30/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2014099. Derivó del amparo directo en revisión 652/2015, resuelto en sesión de 11 de noviembre de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



protección, la implementación de políticas de prevención y la adopción de prácticas para actuar eficazmente ante un contexto de violencia contra las mujeres.¹³⁶

365. En contextos migratorios, las mujeres y niñas migrantes se ven afectadas de manera singular y desproporcionada por la discriminación, el abuso y la violencia de género durante su tránsito, estancia y en el proceso de retorno. Aunado a que el género intersecciona con otras condiciones sociales como la clase, la raza, la situación migratoria, la nacionalidad, el origen étnico, la edad, la discapacidad, la orientación e identidad de género, entre otros. Así, en conjunto, surge un complejo entramado de estratificación con su propia dinámica de discriminación, exclusión y de relaciones de poder.

366. Por ello, no sólo es deseable, sino se torna imperioso que el Estado Mexicano adopte medidas diferenciadas y con perspectiva de género en materia de política migratoria, con el objeto de crear un mayor ámbito de protección hacia las mujeres, niñas y adolescentes que se encuentren en cualquier etapa de la migración.

Marco convencional

367. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular establece la obligación de los Estados de elaborar políticas migratorias con perspectiva de género para responder a las necesidades y vulnerabilidades particulares de mujeres, niñas y niños migrantes, a través de la asistencia, atención sanitaria y servicios de asesoramiento psicológico y de otro tipo, así como de acceso a la justicia y a vías eficaces, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexual y por razón de género.¹³⁷

¹³⁶ Tesis 1a. CLX/2015 (10a.), de rubro: "DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2009084. Derivó de la resolución del amparo en revisión 554/2013, resuelto en sesión de 25 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

¹³⁷ ONU. *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. (A/RES/73/195). 19 de diciembre de 2018, punto 23, inciso c).



368. Además, de acuerdo con el Objetivo 7 de este instrumento internacional, las medidas que se adopten con motivo de la concesión de amparo deben contemplar las necesidades específicas de las mujeres migrantes y asegurar que éstas se satisfagan adecuadamente, por ejemplo, a través de la asistencia y atención sanitaria –en particular en materia de salud sexual y reproductiva–, acceso a servicios de asesoramiento psicológico y jurídico, acceso a la justicia y a vías de recurso eficaces, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexuales por razón de género.

369. Ahora bien, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "*Convención Belém do Pará*" prevé que, para la adopción de medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres, los Estados deberán considerar su particular situación de vulnerabilidad en razón, entre otras condiciones, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada.¹³⁸

370. En el mismo sentido, en la *Recomendación General No. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, se señaló que, si bien los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y reglamentar la migración, deben hacerlo a través de la promoción de procedimientos de migración seguros y la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de la mujer en todas las etapas del ciclo migratorio.¹³⁹

371. Además, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) reconoció que, aunque hombres y mujeres migran, la situación de mujeres migrantes es distinta en lo que respecta a los cauces legales de migración, los sectores a los que migran, los abusos de los que son víctimas y las consecuencias que sufren por ello.

¹³⁸ "Artículo 9. Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, **de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada**. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad."

¹³⁹ CEDAW. *Recomendación General no. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, punto 3.



372. Por lo anterior, es imperante examinar la migración de la mujer desde la perspectiva de la desigualdad entre los géneros, las funciones tradicionales de la mujer, el desequilibrio del mercado laboral desde el punto de vista del género, la prevalencia generalizada de la violencia contra las mujeres, la feminización de la pobreza y la migración laboral a nivel mundial.

373. Bajo este contexto y ante la posibilidad de que las mujeres migrantes puedan enfrentar una doble discriminación, como resultado de su género y de su estatus migratorio, las autoridades deben adoptar e implementar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, las medidas necesarias para prevenir, atender, sancionar, reparar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en contexto de movilidad, de conformidad con el artículo 9 de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém do Pará" y con el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Marco legal

374. La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia prevé la obligación de las autoridades estatales, de todos los órdenes jurídicos, de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Además, establece que éstas deberán expedir las normas legales y adoptar las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho a una vida libre de violencia de todas las mujeres.

375. Por su parte, la Ley de Migración contempla el principio de respeto irrestricto de derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, sea cual fuere el origen, nacionalidad, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos que han sido vulnerabilizados, como las mujeres.¹⁴⁰

¹⁴⁰ "Artículo 2. ...

"Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado Mexicano los siguientes: "Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, **mujeres**, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada."



Además, prevé que en caso de que estén embarazadas, se deberán tomar las medidas pertinentes para brindar la atención adecuada y especializada que requieran.

376. Por otro lado, esta misma normatividad contempla que el Instituto Nacional de las Mujeres debe realizar acciones dirigidas a mejorar la condición social de las mujeres migrantes, así como la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra. Asimismo, deberá adoptar acciones interinstitucionales que permitan atender la problemática, prevenir la violencia contra ellas, y avanzar en el cumplimiento de los tratados internacionales en la materia de los que México sea Parte.¹⁴¹

377. Por su parte, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que, tanto las autoridades locales como federales, deben adoptar medidas especiales de protección para las niñas migrantes, acompañadas, no acompañadas, separadas, nacionales, extranjeras y repatriadas en el contexto de movilidad humana.¹⁴²

378. Finalmente, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos prevé que las autoridades deberán adoptar y ejecutar todas las medidas necesarias para proteger a las personas migrantes y, en particular a las mujeres y niñas, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino.¹⁴³

¹⁴¹ **Artículo 30.** Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

"I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática, así como la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano.

"II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra; ..."

¹⁴² **Artículo 89.** El presente Capítulo se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana."

¹⁴³ **Artículo 102.** La Secretaría, adoptará y ejecutará todas las medidas necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino."



379. Conforme al marco antes descrito las autoridades administrativas del Estado Mexicano se encuentran vinculadas, para que, al momento de cumplir con sus obligaciones en materia de política migratoria, atiendan a la perspectiva de infancia y adolescencia, de discapacidad y de género, con el objeto de que las implementen en la toma de decisiones al momento de cumplir con la presente ejecutoria de amparo.

VII. DECISIÓN

380. En consecuencia, resultan **fundados** los conceptos de violación de la asociación quejosa, a partir de las omisiones administrativas advertidas en la presente ejecutoria (identificadas en los párrafos 269 a 319).

381. Por esta razón, las autoridades responsables –la Secretaría de Gobernación, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y el Instituto Nacional de las Mujeres– dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones, y conforme al marco normativo en materia de perspectivas de infancia y adolescencia, género y discapacidad que se ha referido en el último apartado de esta resolución, deberán realizar lo siguiente:

a. Publicar en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo que no exceda de treinta días hábiles, los lineamientos necesarios para la recepción en México de las personas extranjeras solicitantes de asilo en los Estados Unidos de América, mientras esperan la resolución de su procedimiento en aquel país, a fin de que se cuente con los elementos suficientes para que ese grupo de personas puedan estar en condiciones de ser asistidas y acompañadas.

b. Dichos lineamientos deberán contemplar, como elementos mínimos:

– El establecimiento de mecanismos para que se tenga certeza sobre la regularidad de la estancia en el país de esa población migrante, durante el tiempo en que se resuelve su procedimiento en los Estados Unidos de América.

– La fijación clara y precisa de los procedimientos a los que pueden acceder las personas migrantes a fin de solicitar el pleno ejercicio de sus derechos



humanos, tales como el derecho al trabajo y a la educación, tomando en cuenta la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, y a partir de un enfoque diferencial¹⁴⁴ cuando se trate de niñas, niños y adolescentes, mujeres o personas con discapacidad.

– La garantía de canales institucionales a fin de que se pueda acompañar a las personas migrantes que así lo requieran en el seguimiento a sus procedimientos de asilo en los Estados Unidos de América, tomando en consideración que no se encuentran físicamente en el lugar donde se tramita su solicitud de asilo.

– Debe destacarse que las autoridades responsables gozan de libertad configurativa para diseñar los lineamientos cuya publicación se ordena; sin embargo, para tener por cumplida la presente sentencia, las autoridades deberán acreditar ante el Juez de amparo que éstos cumplen las garantías mínimas destacadas previamente.

382. Finalmente, conviene precisar que la presente concesión de amparo, por virtud de la cual se ordena la emisión de los lineamientos referidos en materia de política migratoria, no interfiere con la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo de decidir, en su caso, poner fin de manera definitiva a la recepción en México de personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América mientras esperan la resolución de su procedimiento en aquel país.

¹⁴⁴ De acuerdo con lo dispuesto en el capítulo II de la Ley General de Víctimas, relativo a los conceptos, principios y definiciones, el término de enfoque diferencial se refiere a lo siguiente:

"Enfoque diferencial y especializado. Esta Ley reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

"Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor.

"Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de dichas particularidades y grado de vulnerabilidad, reconociendo igualmente que ciertos daños sufridos por su gravedad requieren de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad."



383. En tales condiciones, al haber resultado parcialmente fundados los agravios de la revisión principal e infundados los de la revisión adhesiva, se modifica la sentencia recurrida.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en el juicio de amparo.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** al ***** , en contra de los actos reclamados señalados en el apartado V, inciso D), para los efectos precisados en esta sentencia.

CUARTO.—Es **infundada** la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y reserva en los efectos, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien aclaró que está por varias consideraciones y efectos y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). La Ministra Piña y los Ministros Carrancá, Pardo y Ministra presidenta Ríos, se reservan el derecho a formular voto concurrente.

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.

La tesis aislada 1a. XIII/2022 (11a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de mayo de 2022 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo IV, mayo de 2022, página 3498, con número de registro digital: 2024650.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), 1a./J. 30/2017 (10a.), 1a./J. 29/2015 (10a.), P./J. 50/2014 (10a.), P./J. 20/2014 (10a.) y P./J. 28/2013 (10a.), y aisladas 2a. XLVIII/2020 (10a.), 1a. CXLIV/2018 (10a.), 1a. XVII/2018 (10a.), 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), 1a. CLXVII/2015 (10a.), 1a. CLXXXII/2015 (10a.) y 1a. CLX/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 24 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas, 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas, 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y 15 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328; 41, Tomo I, abril de 2017, página 789; 17, Tomo I, abril de 2015, página 240; 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 60; 5, Tomo I, abril de 2014, página 202; 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 7; 80, Tomo II, noviembre de 2020, página 1134; 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 362; 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1092; 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 986; y 18, Tomo I, mayo de 2015, páginas 442, 445 y 431, con números de registro digital: 2020401, 2014099, 2008935, 2007921, 2006224, 2005101, 2022401, 2018746, 2016418, 2010426, 2009195, 2009198 y 2009084, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006 y P./J. 90/97, y aislada 1a. XXIV/98 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIII, febrero de 2006, página 1527; VI, diciembre de 1997, página 9 y VII, junio de 1998, página 53, con números de registro digital: 175872, 197245 y 196080, respectivamente.

La sentencia relativa a la contradicción de tesis 111/2013 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,



Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 90, con número de registro digital: 25444.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 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 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con el amparo en revisión 302/2020.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintidós, resolvió por unanimidad de cinco votos¹ el amparo en revisión 302/2020 en el sentido de modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio y amparar y proteger a la parte quejosa.

I. Razones de la mayoría

2. Sobre el tema que ocupa a esta concurrencia, la mayoría de los Ministros integrantes de esta Primera Sala determinaron que la emisión de los *comunicados* y la "*Declaración Conjunta*" reclamados son facultad exclusiva del Poder Ejecutivo y que, al encontrarse enmarcados en la política exterior del Estado, son actos que no pueden ser materia de control constitucional y, por ende, resultaba inprocedente el juicio de amparo.

II. Razones de disenso

3. Contrario al criterio mayoritario, considero que el juicio sí era procedente sobre los *comunicados* y la "*Declaración Conjunta*"² emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación.

¹ De la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y reserva en los efectos, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien aclaró que está por varias consideraciones y efectos y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). La Ministra Piña y los Ministros Carrancá, Pardo y Ministra presidenta Ríos, se reservan el derecho a formular voto concurrente.

² a) El comunicado número 014, titulado "*Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad*", de veinte de diciembre de dos mil dieciocho.

b) El comunicado conjunto titulado "*El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria del 12 de marzo del mismo año*", de doce de marzo de dos mil diecinueve.

c) La declaración conjunta emitida por nuestro país con el gobierno estadounidense, titulada "*Declaración Conjunta México Estados Unidos*" de siete de junio de dos mil diecinueve.



4. A mi parecer, es cuestionable si debía decretarse esta improcedencia sólo porque se trata de actos relacionados con la "política exterior" del país (competencia del Ejecutivo Federal por disposición constitucional expresa) y que –por esa única razón– escapan del control constitucional del Estado mexicano.
5. Considero que este Alto Tribunal se ha consolidado bajo la idea de que en un Estado constitucional democrático cualquier acto puede y debe ser objeto de control constitucional (con independencia del medio idóneo para ello). En todo caso, pudiera llegar a coincidir con que la única autoridad facultada por la Constitución para analizar *cualquier* acto relacionado con la "política exterior" del Estado es el Senado de la República.
6. Sin embargo, aun con esa afirmación, no estoy seguro si ése sea un medio que permita garantizar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos a la tutela jurisdiccional efectiva, a un debido proceso y a la existencia de medios de defensa adecuados.
7. Es decir, estoy cierto de que la Constitución dispone expresamente que corresponde al Senado la facultad de evaluar cualquier acto relacionado con la política exterior del Estado Mexicano (incluida, pudiera ser, su regularidad constitucional); sin embargo, no estoy seguro de que se trate de un medio asequible para que cualquier persona ciudadana impugne su falta de regularidad constitucional y/o convencional.
8. Además, me parece que argumentar la improcedencia del juicio como se decidió no resuelve la interrogante acerca del fundamento jurídico, en sede nacional y/o internacional, que disponga que *los actos del Poder Ejecutivo Federal, en particular, los relacionados con la política exterior del Estado, no pueden ser objeto de control constitucional*.

La naturaleza jurídica de la "**Declaración Conjunta**" reclamada

9. En suma a la cuestión previa, con fundamento en las razones ("notas e interés") que se adujeron para atraer el presente asunto, considero que la sentencia debió ser exhaustiva en identificar cuál es la *naturaleza jurídica* de la "**Declaración Conjunta**" que fue señalada como acto reclamado y, con base en esas conclusiones, tomar una determinación.
10. Como dispone la Ley de Amparo,³ por virtud de este medio de control constitucional es factible reclamar cualquier norma –desde las contenidas en los

³ Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.



tratados internacionales, hasta las circulares– sin importar su denominación, siempre y cuando la disposición sea de observancia general.⁴

11. En ese orden de ideas, no basta con atender a la "nominación" que se le haya dado a la disposición reclamada al momento de su creación, sino a su contenido material, su sustancia, que es lo que la define como una genuina "norma de observancia general".⁵

a. Los tratados internacionales –normas de observancia general– como fuente del derecho internacional

"Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

"a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;

"b) Las leyes federales;

"c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

"d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;

"e) Los reglamentos federales;

"f) Los reglamentos locales; y

"g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general ..."

(Énfasis añadido)

⁴ Campuzano Gallegos, Adriana Campuzano, Manual para entender el juicio de amparo, 7a. Ed., México: Thomson Reuters (2021), p. 163.

⁵ *Vid.* Tesis aislada 2a. XXVII/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 420, con número de registro digital: 187630, de rubro y contenido siguientes: "AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. EN LA DEMANDA RESPECTIVA ES FACTIBLE PLANTEAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE CUALQUIER DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL. El párrafo segundo de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, adicionado mediante decreto de veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, establecía que 'Cuando se impugne la sentencia definitiva o laudo por estimarse inconstitucional la ley aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, y la calificación de ésta por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia.'; posteriormente, mediante el diverso decreto de veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se modificó el referido párrafo, sustituyendo el término 'ley' por 'la ley, el tratado o el reglamento', en concordancia con la adición de un tercer párrafo al diverso numeral 158, que hace referencia a las cuestiones surgidas dentro del juicio, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, los cuales sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio; asimismo, en el artículo 114, fracción I, de la propia ley, el legislador modificó la expresión genérica 'contra leyes' y en su lugar hizo referencia no sólo a leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales, sino incluso a una categoría específica de normas generales, constituida por 'otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general'. Ahora bien, de la interpretación teleológica de la exposición de motivos de los numerales citados, se advierte que la finalidad de la reforma aludida fue la de asignar a los Tribunales Colegiados



12. Sobre este aspecto vale la pena voltear hacia el contenido dispositivo del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia,⁶ que destaca como *fuentes autónomas* del derecho internacional (1) los tratados internacionales, (2) la costumbre internacional, y (3) los principios generales de derecho; y, como *fuentes auxiliares* –por cuanto requieren para su aplicación de una fuente autónoma que las apoye– (4) las decisiones judiciales y (5) la doctrina.⁷
13. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define a un tratado internacional como "... *un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y **cualquiera que sea su denominación particular***"⁸ ...".⁹

de Circuito el control de la constitucionalidad de los reglamentos autónomos y municipales, por lo que es indudable que al referirse el legislador en los citados artículos 166 y 158, párrafo tercero, a 'reglamentos', no tuvo en modo alguno la intención de limitar la posibilidad de impugnar disposiciones de observancia general en amparo directo, a diferencia de lo establecido en el artículo 83, fracción V, de dicha ley, sino que se refirió tanto a los reglamentos expedidos por el presidente de la República o los gobernadores de los Estados, como a la categoría de normas que en el citado numeral 114, fracción I, se integra **por 'otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general', por lo que en la demanda de amparo directo sí puede plantearse la inconstitucionalidad de cualquier disposición de observancia general, no sólo de tratados internacionales, leyes o reglamentos federales o locales.** Lo anterior es congruente con el sistema de impugnación de actos de la aludida naturaleza, conforme al cual los gobernados pueden optar por controvertir la constitucionalidad de las disposiciones de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación acudiendo desde luego al amparo indirecto, o bien, agotar el recurso o medio de defensa legal que proceda contra ese primer acto y, en contra de la resolución que recaiga a éste, en su caso, promover amparo directo planteando tal cuestión." (Énfasis añadido)

⁶ "Artículo 38.

"1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

"a. Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

"b. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

"c. Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

"d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59. ..."

⁷ Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3a. ed., México: Oxford (2010), p. 11.

⁸ *Énfasis añadido.*

⁹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada en Viena, Austria el día 23 de mayo de 1969. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1988. Obtenida de la red mundial el día 23 de agosto de 2022. Consultada en: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=V95NcogKxHpUN4bFbjWt9IYZudaK48xMBZix4AhwVsrx2iC7k3Cw6lgKLT3MFt50g6ReRdvVHDwPNqugfuKr5w==>



14. De la disposición anterior se desprende que la Convención es aplicada únicamente sobre: (a) los tratados celebrados entre Estados, (b) que hubieren sido celebrados por escrito; y, (c) que se encuentren regidos por el derecho internacional público.
15. Sobre el inciso (a), la Comisión de Derecho Internacional de la Asamblea de las Naciones Unidas decidió circunscribir la aplicación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados únicamente a *los acuerdos celebrados entre Estados*, excluyendo así tanto a los acuerdos celebrados con o entre organismos internacionales, como a los celebrados entre un Estado y un particular, ya sea persona física o moral.¹⁰
16. En relación con el inciso (b), la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece como requisito que el tratado sea celebrado por *escrito*, excluyendo así a los acuerdos verbales.¹¹
17. Y, en función del inciso (c), la Convención exige que los tratados internacionales celebrados entre Estados por escrito se encuentren regidos por el derecho internacional público, excluyendo así los acuerdos celebrados entre Estados regulados por el derecho interno de alguna de las partes o por algún otro derecho.¹²

b. Los actos unilaterales como fuente del derecho internacional público

18. Ahora bien, como se expuso antes, los tratados son la forma o mecanismo más común de creación de normas internacionales. No obstante, si bien los tratados son la expresión más visible de normas internacionales en los últimos tiempos, *no son el único mecanismo de generación*.
19. La doctrina internacional ha reconocido expresamente que existen actos unilaterales celebrados por los Estados que han cobrado importancia reciente como fuente del derecho internacional, y que han traído un interés considerable por parte de la comunidad y la literatura internacional.¹³

¹⁰ Ortiz Ahlf, Loretta. *Op.cit.*, p. 12.

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

¹³ "Article 38 of the ICJ Statute –an illustrative, non-restrictive provision– sets out the main formal sources of international law (international treaties and custom), subsidiary sources (general principles of law), auxiliary sources (doctrine and case law) and an additional source, equity *ex aequo et bono*, if the parties to a trial before the Court agree to its use." *Vid.* Comisión de Derecho Internacional, *First report on unilateral acts of status*, Víctor Rodríguez Cedeño, Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Obtenido de la red mundial el 23 de agosto de 2022. Consultado en: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_486.pdf, párrafo 66. "However,



20. La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha señalado que, en su comportamiento internacional, los Estados realizan actos con la finalidad de que éstos produzcan consecuencias jurídicas, que obedecen al resultado de cambios políticos, económicos y tecnológicos que experimenta la comunidad internacional contemporánea y que, en consecuencia, permiten la expresión de la voluntad de los países en formas verdaderamente novedosas.¹⁴
21. De esa guisa, la Comisión referida ha buscado visibilizar la práctica de los Estados de manifestarse internacionalmente mediante actos unilaterales, políticos o legales, que generalmente son "indeterminados" –pues no encajan en la forma tradicional de un tratado internacional–, pero que buscan generar consecuencias jurídicas para sus esferas, se fundan en la buena fe y se construyen con base en la necesidad de generar confianza mutua entre los mismos; salvo que se trata de acuerdos caracterizados por ser "prácticos" y "dinámicos".¹⁵
22. Así, la Comisión ha establecido que esta clase de actos unilaterales, que pueden versar sobre una o varias materias del derecho internacional, están destinados a producir efectos legales auténticos, y su eficacia no depende de ningún otro acto jurídico.¹⁶
23. Los actos unilaterales de los Estados (en el marco del derecho internacional) se clasifican en "individuales" o "colectivos" toda vez que, si bien es necesario que exista una única manifestación de voluntad, esto no implica que un acto unilateral no pueda ser manifestado por dos o más Estados.¹⁷

there are or can be other sources. The fact that they are not mentioned in Article 38 cannot in itself preclude their treatment as such. Two other sources are frequently utilized: unilateral acts and the resolutions of international organizations." Vid. Ibíd., párrafo 67. "Article 38 of the Court's Statute does not mention unilateral acts of States among the sources of law that it lists. That, however, does not mean that such acts cannot give rise to international legal norms." Vid. Ibíd., párrafo 70.

¹⁴ *"In their conduct in the international sphere, States frequently carry out unilateral acts with the intent to produce legal effects. The significance of such unilateral acts is constantly growing as a result of the rapid political, economic and technological changes taking place in the international community at the present time and, in particular, the great advances in the means for expressing and transmitting the attitudes and conduct of States [...]" Vid. Idem.*

¹⁵ *"It is important to note that there is an increasingly pronounced practice on the part of States of performing unilateral political or legal acts, which are often indeterminate, in their foreign relations, and that such acts, based on good faith and on the need to build mutual confidence, appear to be both useful and necessary at a time when international relations are becoming ever more dynamic." Vid. Idem.*

¹⁶ *Ibíd., párrafo 133. "(...) a unilateral act is an expression of will which is attributable to one or more subjects of international law, which is intended to produce legal effects and which does not depend for its effectiveness on any other legal act."*

¹⁷ *Idem.*



24. En el último caso, se trata de una "única manifestación de voluntad" en tanto el o los Estados autores se encuentran en una misma posición jurídica en relación con la cuestión legal que el acto unilateral busca crear.¹⁸ Dicho de otra forma, es factible que sean dos o más las voluntades de los Estados que participen y se manifiesten en el acto, pero todos en un *mismo sentido*.
25. Además, los actos unilaterales se han clasificado en "dependientes" y "autónomos". Conforme a esta clasificación, los actos unilaterales pueden configurarse de la forma siguiente:
- *Dependientes*, que son aquellos que producen efectos jurídicos cuando son realizados en relación con otros actos, unilaterales o multilaterales (*v.gr.* el elemento material de la costumbre, es decir, la práctica reiterada, que puede estar formada por una serie de actos unilaterales dependientes).¹⁹ Y,
 - *Autónomos*, los cuales producen efectos jurídicos obligatorios y no requieren para su existencia de otro acto unilateral ni multilateral, aunque para producir efectos jurídicos vinculantes deben cumplir los requisitos siguientes:²⁰
- (a) *Fondo*. Es primordial que el Estado del que emana el acto unilateral desee realmente comprometerse.
- (b) *Forma*. No se exige ninguna forma en particular, basta con que la manifestación de la voluntad sea *clara*. Y,
- (c) *Capacidad*. Se requiere que el acto emane de un órgano competente del Estado en el plano internacional.²¹

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ortiz Ahlf, Loretta. *Op.cit.*, p. 53.

²⁰ Ídem.

²¹ "Artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Plenos poderes.

"1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

"a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o

"b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

"2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

"a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

"b) los Jefes de misión diplomáticas, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;



26. El reconocimiento de los "actos unilaterales" como fuentes de derechos y obligaciones internacionales ha sido objeto de estudio no sólo por la doctrina en la materia (como se expuso), sino por los tribunales internacionales. Al respecto, me permito traer a cuenta los dos casos siguientes, resueltos por la Corte Internacional de Justicia:

- **Caso del Estatus Legal de Groenlandia Oriental** (1933).²² En este asunto la Corte resolvió que el Estado de Noruega no podía objetar la soberanía de Dinamarca sobre el territorio de Groenlandia Oriental, en tanto había emitido la "*Declaración de Ihlen*" con la finalidad de reconocérsela. Y, el
- **Caso de los Ensayos Nucleares** (1974).²³ En este, la Corte Internacional de Justicia analizó la vinculatoriedad de los actos unilaterales en asuntos iniciados por Nueva Zelandia y Australia en contra de Francia (ambos de 1973 a 1974).

En los años 1966, 1967, 1968, 1970, 1971 y 1972, el gobierno francés había llevado a cabo pruebas atmosféricas de aparatos nucleares en la Polinesia francesa. Esta localidad se encontraba a 2,500 millas náuticas de Nueva Zelandia y a 1,050 millas náuticas de las Islas Cook que, a pesar de ser un Estado independiente, se encontraba en una libre asociación con Nueva Zelandia.

Pues bien, mientras Francia pensaba que la cantidad de radiación que llegaba a Nueva Zelandia era tan pequeña que no podía ser un riesgo para la salud, Nueva Zelandia sostenía lo contrario.

Lo principal en el caso ante la Corte era determinar si **las declaraciones del Presidente de Francia, y otras autoridades públicas**, emitidas en 1974, por virtud de las cuales se señaló expresamente que cesarían los ensayos nucleares, constituían un derecho para Nueva Zelandia y Australia, consistente en que dejaran de realizarse.

La Corte resolvió que **las declaraciones de un Estado, cuando tienen la intención de obligarse, son vinculantes**. En consecuencia, resolvió que Francia se encontraba obligada a respetar sus declaraciones y cesar los ensayos nucleares atmosféricos.

c. El "contenido" o "sustancia" de los actos unilaterales

"c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia. Organización u órgano."

²² *Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway)*. Reports PCIJ. Serie A/B. 1933.

²³ Caso relativo a los Ensayos Nucleares (Australia Vs. Francia; Nueva Zelandia Vs. Francia). CIJ Reports. 1974.



27. Además de las consideraciones previas, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, al disponer que las fuentes del Derecho Internacional son métodos o procedimientos para elaborar normas internacionales, ha determinado también la importancia de hacer una clara distinción entre éstos –los métodos o procedimientos (de creación)– y el *contenido del instrumento resultante*.²⁴
28. Tratándose de actos unilaterales de los Estados, como fuente de derechos y obligaciones internacionales,²⁵ debe distinguirse entre la declaración como "mecanismo de creación de normas internacionales" y *su contenido o sustancia*.²⁶ pues a través de esta será posible identificar si el documento estaba destinado a crear consecuencias jurídicas; cuáles; y, si pueden variar o no.

d. La "Declaración Conjunta México-Estados Unidos" de 7 de junio de 2019

29. En vista del reconocimiento internacional de los actos unilaterales celebrados por los Estados como fuentes de derechos y obligaciones internacionales, mismas que pueden tomar la forma de "declaraciones unilaterales", individuales o colectivas, dependientes o autónomas, considero que resulta *válido jurídicamente atribuirle esa naturaleza a la "Declaración Conjunta" reclamada*.
30. Con independencia de no haberse originado, ni configurarse como un tratado internacional, lo cierto es que la comunidad internacional ha sido clara en resolver que los actos como esa "Declaración" también pueden constituir normas internacionales, generadoras de consecuencias jurídicas sobre las esferas de los Estados que las celebran.
31. A mi juicio, la "*Declaración Conjunta*" que se reclamó es un acto unilateral, colectivo y autónomo al que deben atribuírsele las mismas consecuencias jurídicas, a nivel local y federal, que a un tratado internacional; como ha resuelto antes la Corte Internacional de Justicia.
32. La "*Declaración Conjunta*" reclamada es un acto unilateral, celebrado por la voluntad de dos Estados –Estados Unidos de América y México– en un mismo sentido, tendente a la protección de los derechos de un grupo específico de migrantes.
33. Acto del que se advierte, además, un deseo legítimo de comprometerse en la protección de los migrantes, cuya manifestación de voluntad es clara y fue

²⁴ Comisión de Derecho Internacional, *Op.cit.*, párrafo 65.

²⁵ *Ibíd.*, párrafo 81.

²⁶ *Ibíd.*, párrafo 65.



plasmada por escrito en un documento celebrado por una autoridad legítima para ello (la Secretaría de Relaciones Exteriores), y esto no sólo al tenor del concierto normativo internacional, sino del propio ordenamiento jurídico en México.

34. Razón por la cual, a mi juicio, le resultan aplicables las mismas consecuencias jurídicas que se aplican sobre los tratados internacionales, celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y que se configuran –como ya ha resuelto antes este Máximo Tribunal– como normas verdaderas de observancia general.

e. La procedencia del juicio de amparo en contra de actos unilaterales –análogos a tratados internacionales– celebrados por el Estado Mexicano

35. En vía de consecuencia, me parece que a la luz de la Ley de Amparo era posible reclamar por esta vía la constitucionalidad y/o convencionalidad de toda "*Declaración Conjunta*" celebrada por el Estado Mexicano con otro u otros Estados, en la medida en que constituye un acto unilateral e internacional que produce efectos jurídicos sobre las esferas de quienes lo celebran y que, por tanto, no sólo merecen ser eficaces en el marco de las atribuciones de los tribunales internacionales (como la Corte Internacional de Justicia), sino de los órganos jurisdiccionales federales en México.

36. Ello pues, como se ha venido justificando a través del presente voto, constituyen actos análogos a los tratados internacionales; mismos que, por excelencia –en virtud de la Ley de Amparo y de la Constitución Federal–, pueden presentarse como actos reclamados para efectos de su impugnación vía juicio de amparo indirecto.

37. Máxime cuando el propio artículo 107 de la ley de la materia establece, por un lado, que el juicio de amparo indirecto procede no sólo en contra de las normas generales que, expresa y enunciativamente, se señalan en esa disposición, sino también en contra de "*otras*"; y, por otro, en virtud de que ese mismo artículo establece que es procedente el juicio de amparo indirecto en contra de "*todo tipo de resoluciones de observancia general*" (*vid.* inciso g).

Este voto se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo en revisión 302/2020.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintidós resolvió el amparo en revisión citado al rubro, donde determinó: **(a)** modificar la sentencia recurrida, toda vez que la asociación quejosa sí cuenta con interés legítimo para la promoción del juicio de



amparo indirecto; **(b)** sobreseer en el juicio de amparo respecto del comunicado número 014, titulado "*Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de Estados Unidos de América de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad*", de veinte de diciembre de dos mil dieciocho; el comunicado conjunto titulado "*El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria*", de doce de marzo de dos mil diecinueve; y la declaración conjunta emitida por nuestro país con el gobierno estadounidense, titulada "*Declaración Conjunta México Estados Unidos*", de siete de junio de dos mil diecinueve, ya que constituyen actos de política exterior no susceptibles de analizarse en vía de amparo; **(c)** conceder el amparo a la parte quejosa en contra de los actos atinentes a la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América, su instrumentación y ejecución; y, **(d)** declarar infundada la revisión adhesiva.

Al respecto debo precisar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, lo cierto es que me separo de diversas consideraciones, respecto de las que estimo pertinente hacer las siguientes puntualizaciones:

I. En principio, señalo que por lo que se refiere al **estudio de la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo** decretada por el Juez de Distrito, si bien coincido en que la asociación quejosa cuenta con interés legítimo para la promoción del juicio de amparo indirecto, **respetuosamente, me aparto** de los párrafos 89 a 96 de la ejecutoria, en los que se hace referencia a la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al artículo 4, párrafo onceavo, de la Constitución Federal, la *Recomendación General No. 26 sobre las trabajadoras migrantes* y al *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas migrantes (A/HRC/41/38) Los efectos de la migración en las mujeres y niñas migrantes: una perspectiva de género*; de los que la sentencia advierte el deber correlativo que tienen todas las personas para tomar en consideración el interés superior de la niñez y el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, así como en participar en los procesos de transformación social para revertir las estructuras políticas, sociales y políticas que históricamente han excluido a las personas migrantes como un grupo vulnerable. Esto, toda vez que dichos argumentos **lejos de abonar al interés diferenciado** que asiste a la asociación quejosa respecto del resto de la sociedad, **conducen a un interés simple** que asiste a todos los gobernados como miembros de ésta.

Asimismo, **me aparto** de los párrafos 105 y 106 cuyo texto indica "Además, la asociación civil quejosa cuenta con interés para acudir al juicio de amparo, a la luz del derecho a defender los derechos humanos. En efecto, recientemente, al resolver el amparo en revisión 1031/2019, esta Primera Sala reconoció que, como parte de los mecanismos para consolidar los postulados de la



democracia, es fundamental la protección y garantía del derecho de las personas, individual o colectivamente, a 'defender los derechos humanos', que consiste en llevar a cabo cualquier labor o acción tendente al reconocimiento de los derechos humanos en su conjunto o de algunos de éstos, ya sean los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales" y "En ese sentido, como ha quedado establecido, la asociación quejosa realiza diversas acciones directas para la protección de los derechos humanos de diversos grupos de personas, entre ellas, las niñas, niños y mujeres migrantes. Por ende, en atención a su derecho a defender los derechos humanos, debe considerársele con interés legítimo para acudir al juicio de amparo", **ya que el estudio desarrollado sobre el "derecho a defender los derechos"**, el cual se incluye con el ánimo de reforzar el interés legítimo de la parte quejosa, **resulta innecesario**, máxime que me he separado de esta consideración en precedentes. Consecuentemente, **me aparto** de los párrafos 197, 217, 299, 303 y 318, dado que señalan cómo beneficia a la quejosa la determinación de invalidez respecto a dicho "derecho a defender los derechos".

- II. Por lo que hace al **estudio de las causas de improcedencia alegadas por las autoridades responsables y no analizadas por el Juez de Distrito**, concretamente respecto a la causa de improcedencia relativa a la extemporaneidad de la demanda, si bien coincido en que es infundado lo aducido por las autoridades responsables referente a que la quejosa tuvo conocimiento de la política migratoria reclamada en fecha anterior a la que señaló. Lo cierto es que, **me separo** de los párrafos 201 a 207, en los que se señala que si bien la asociación quejosa realizó diversos pronunciamientos públicos sobre su inconformidad con la política migratoria adoptada por el Estado Mexicano, lo cierto es que la política que se impugna genera efectos de tracto sucesivo; ya que considero que respecto de los comunicados controvertidos se confirmó el sobreseimiento, de manera que la materia de impugnación que subsiste **son los actos omisivos relativos a la instrumentación y ejecución** de la política migratoria exterior, determinada por el Ejecutivo Federal en los comunicados impugnados, los que **se actualizan de momento a momento mientras no se realicen los actos omisivos** controvertidos, por lo que al tratarse de actos negativos los que subsisten en el amparo, su impugnación es oportuna.
- III. En cuanto al **estudio de fondo**, no obstante compartir las consideraciones del proyecto, **no se coincide** con el párrafo 285, en el que se señala que *existe una segunda omisión (al no haberse cumplido con la obligación de publicar la política migratoria en el Diario Oficial de la Federación, se atentó en contra del trabajo de asesoría y apoyo que la Asociación quejosa brinda a las personas migrantes y, en consecuencia, se trastocaron los derechos de éstas, al no tener certeza sobre la situación jurídica particular que guardan en nuestro país, ni sobre las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, ni la información necesaria para conocer los procedimientos o lineamientos bajo los cuales puede sujetarse)*, ello debido a que la supuesta



omisión **en realidad se refiere a la afectación que la primera omisión le infiere a la asociación quejosa**, es decir, las repercusiones que sobre su objeto social tiene la falta de publicación del procedimiento y el acuerdo migratorio relativo, lo que trasciende a los derechos de los migrantes a que se refieren tales instrumentos, específicamente en los niños y mujeres pertenecientes a dichos grupos.

Asimismo, **no coincido en que el estudio** de las obligaciones en materia de política migratoria a la luz de perspectivas de infancias, discapacidad y género, conforme a las cuales las autoridades responsables deberán actuar, contenidas en el punto VI.III., párrafos 320 a 378, **se realice de forma desvinculada de los actos impugnados**, pues se inserta después de que se determina la existencia e invalidez de las omisiones impugnadas, de manera que no parece tener coherencia con tales determinaciones, por lo que considero que dicho estudio debió realizarse previamente a la determinación de invalidez de los actos controvertidos y administrarlo con tal determinación.

IV. Finalmente, respetuosamente, me aparto de los **efectos** impresos en la sentencia, **compartiendo únicamente el referente a que la Secretaría de Gobernación deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación la instrumentación de la política migratoria (inciso a).**

Dichos efectos, son los siguientes:

"... 381. Por esta razón, las autoridades responsables –la Secretaría de Gobernación, la subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración y la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y el Instituto Nacional de las Mujeres– dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones, y conforme al marco normativo en materia de perspectivas de infancia y adolescencia, género y discapacidad que se ha referido en el último apartado de esta resolución, deberán realizar lo siguiente:

"a. Publicar en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo que no exceda de treinta días hábiles, los lineamientos necesarios para la recepción en México de las personas extranjeras solicitantes de asilo en los Estados Unidos de América, mientras esperan la resolución de su procedimiento en aquel país, a fin de que se cuente con los elementos suficientes para que ese grupo de personas puedan estar en condiciones de ser asistidas y acompañadas.

"b. Dichos lineamientos deberán contemplar, como elementos mínimos:

" – El establecimiento de mecanismos para que se tenga certeza sobre la regularidad de la estancia en el país de esa población migrante, durante el tiempo en que se resuelve su procedimiento en los Estados Unidos de América.



- " – La fijación clara y precisa de los procedimientos a los que pueden acceder las personas migrantes a fin de solicitar el pleno ejercicio de sus derechos humanos, tales como el derecho al trabajo y a la educación, tomando en cuenta la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, y a partir de un enfoque diferencial cuando se trate de niñas, niños y adolescentes, mujeres o personas con discapacidad.
- " – La garantía de canales institucionales a fin de que se pueda acompañar a las personas migrantes que así lo requieran en el seguimiento a sus procedimientos de asilo en los Estados Unidos de América, tomando en consideración que no se encuentran físicamente en el lugar donde se tramita su solicitud de asilo.
- " – Debe destacarse que las autoridades responsables gozan de libertad configurativa para diseñar los lineamientos cuya publicación se ordena; sin embargo, para tener por cumplida la presente sentencia, las autoridades deberán acreditar ante el juez de amparo que éstos cumplen las garantías mínimas destacadas previamente."

Por lo expuesto, es que voté por conceder el amparo a la parte quejosa en contra de los actos atinentes a la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América, su instrumentación y ejecución, separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Este voto se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS LEGÍTIMO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO. SE ACREDITA BAJO LA CONSIDERACIÓN DE QUE ESTOS DERECHOS TIENEN UNA DIMENSIÓN COLECTIVA, QUE SE PROYECTA SOBRE SU OBJETO SOCIAL.

Hechos: Una asociación civil, cuyo objeto social es la protección y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, promovió juicio de amparo indirecto contra los comunicados que emitió el gobierno de México como respuesta a la política migratoria implementada por el gobierno de los Estados Unidos de América. A través de esos actos se aceptó recibir en la República Mexicana, de forma temporal, a las personas migrantes solicitantes de asilo en aquel país, mientras esperan la resolución de su procedimiento. Asimismo, la asociación civil señaló como actos reclamados diversas omisiones administrativas en torno a la falta de expedición y publicación de parámetros y lineamientos respecto a la recepción de esas per-



sonas migrantes. El Juez de Distrito sobreesayó en el juicio al considerar, por una parte, que la asociación civil carecía de interés legítimo para promover el juicio de amparo y, por la otra, que los actos reclamados correspondían a la facultad exclusiva del Presidente de la República de dirigir la política exterior y, por lo tanto, no eran susceptibles de control constitucional. En desacuerdo con esa sentencia, la asociación civil interpuso recurso de revisión, el cual fue atraído por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: El derecho de las personas migrantes, en especial de los niños, de las niñas y de las mujeres, no sólo tiene una dimensión individual, sino también una colectiva que se proyecta sobre una red de relaciones jurídicas que involucran a la sociedad civil y que se reflejan en el deber correlativo que tienen todas las personas para tomar en consideración el interés superior de la niñez y el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Por lo tanto, las asociaciones civiles cuyo objeto social sea la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, cuentan con interés legítimo para reclamar a través del juicio de amparo los actos o las omisiones que afecten los derechos de estas colectividades, pues existe una especial situación frente al orden jurídico que les permitiría beneficiarse ante la probable concesión del amparo.

Justificación: En los asuntos en los que esta Primera Sala ha considerado actualizado el interés legítimo para las asociaciones civiles es posible observar, como elemento común, que todos versan sobre la dimensión difusa o colectiva de los derechos implicados y, por ende, de una estructura jurídica compleja de los derechos invocados.

Los derechos suelen tener dos dimensiones: una individual, que consiste en la libertad o prestación aprovechable en lo individual sólo por su titular, y otra colectiva o pública, que consiste en todas aquellas actividades, deberes y prerrogativas involucradas alrededor de la primera dimensión.

Así, para evaluar el interés legítimo de una asociación civil en el juicio de amparo, debe partirse de la naturaleza del derecho implicado y de su relación particular con el objeto social de la misma (su estructura compleja, su plano social, su carácter de bien público o alguna característica análoga). En ese sentido, el derecho de las personas migrantes, en especial de los niños, de las niñas y de las mujeres, no sólo tiene una dimensión individual, sino también una colectiva, que se proyecta sobre una red de relaciones jurídicas que involucran a la sociedad civil y que se reflejan en el deber



correlativo que tienen todas las personas para tomar en consideración el interés superior de la niñez y el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, así como en participar en los procesos de transformación social para revertir las estructuras políticas, sociales y políticas que históricamente han excluido a las personas migrantes como un grupo vulnerable.

Por ende, las asociaciones civiles que se constituyan con la finalidad de proteger los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad (como lo es la población migrante), particularmente el derecho a que reciban asesoría y acompañamiento jurídico, cuentan con la posibilidad de que, ante la probable concesión del amparo, se actualice un beneficio tangible tanto para la asociación como para la colectividad que defiende, traducido en la observancia de esos derechos de la población migrante. Impedir a las asociaciones el acceso al juicio de amparo implicaría que incumplieran uno de los fines para los que fueron creadas, o bien, incidiría en las condiciones en las que las asociaciones dan cumplimiento a dichos fines.

1a./J. 132/2023 (11a.)

Amparo en revisión 302/2020. Instituto para las Mujeres en la Migración A.C. 26 de octubre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarías: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Karina Castillo Flores.

Tesis de jurisprudencia 132/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

POLÍTICA MIGRATORIA. DIFERENCIAS ENTRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA INTERNA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Hechos: Una asociación civil, cuyo objeto social es la protección y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, promovió juicio de amparo indirecto en contra de los comunicados que emitió México como respuesta a la política migratoria implementada por el gobierno de los



Estados Unidos de América. A través de esos actos se aceptó recibir en la República Mexicana, de forma temporal, a las personas migrantes solicitantes de asilo en aquel país, mientras esperan la resolución de su procedimiento. Asimismo, la asociación civil señaló como actos reclamados diversas omisiones administrativas en torno a la falta de expedición y publicación de parámetros y lineamientos respecto a la recepción de esas personas migrantes. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar, por una parte, que la asociación civil carecía de interés legítimo para promover el juicio de amparo y, por la otra, que los actos reclamados correspondían a la facultad exclusiva del Presidente de la República de dirigir la política exterior y, por lo tanto, no eran susceptibles de control constitucional. En desacuerdo con esa sentencia, la asociación civil interpuso recurso de revisión, el cual fue atraído por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La política migratoria tiene una faceta externa y otra interna que, aunque están íntimamente relacionadas, generan efectos jurídicos a distintos destinatarios, pues mientras la primera se dirige principalmente a la relación con otros Estados, la segunda está dirigida a las personas y a los grupos de una misma sociedad estatal. Por lo anterior, el juicio de amparo indirecto procede únicamente en contra de actos que deriven de la política migratoria interior. En cambio, es improcedente en contra de actos derivados de la política migratoria exterior, pues ésta alude a la posición oficial que un Estado adopta en el ámbito global y permite la vinculación entre la comunidad internacional la cual, en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Presidente de la República.

Justificación: La política interna y la política exterior de un Estado están estrechamente vinculadas, pues ambas se interfieren mutuamente, en tanto constituyen facetas de una misma realidad política de un país.

La política interna se refiere a las medidas que toma un gobierno para enfrentar alguna situación en su país, así como el establecimiento de normas e instituciones encargadas de llevar a cabo las acciones respectivas. La exterior, por su parte, alude a la posición que adopta un Estado en el ámbito global, así como a las medidas que ejercen los organismos internacionales. La diferencia entre ambas responde, entonces, a la diversidad de formas y órganos que participan en la elaboración de una y otra, así como a sus diferentes destinatarios. Mientras la política interior se dirige a las personas y



a los grupos de una misma sociedad estatal, la política exterior está orientada principalmente a permitir la vinculación entre Estados.

En ese sentido, la política exterior en materia de migración atiende a la adopción de posicionamientos de un Estado que trascienden sus fronteras, pues está encaminada a regular, desde un ámbito de soberanía, la relación con otros Estados para atender y resolver cuestiones de movilidad humana. Por ende, en términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde de manera exclusiva al Ejecutivo Federal dirigir la política exterior, a través de las Secretarías de Estado correspondientes, y al Senado de la República analizar el desarrollo de dicha política. En ese sentido, no puede ser analizada en abstracto en vía jurisdiccional, pues le corresponde al Senado ejercer la revisión de la política exterior adoptada por el Estado Mexicano en materia de migración.

En cambio, la política interior en materia migratoria está relacionada con las acciones respectivas que toma el Estado dentro de su país, como concreción de las decisiones adoptadas en el ámbito externo. Así, la formulación y dirección de la política migratoria interior corresponde a la Secretaría de Gobernación, mediante la elaboración de estrategias, programas, proyectos y acciones específicas emitidas mediante disposiciones administrativas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación, la cual, al no ser facultad exclusiva del Ejecutivo, puede ser analizada en abstracto en la vía jurisdiccional.

1a./J. 133/2023 (11a.)

Amparo en revisión 302/2020. Instituto para las Mujeres en la Migración A.C. 26 de octubre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarías: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Karina Castillo Flores.

Tesis de jurisprudencia 133/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PROGRAMA DE COOPERACIÓN BILATERAL EN MATERIA DE MIGRACIÓN DENOMINADO "QUÉDATE EN MÉXICO". PRECISIÓN DE LOS ACTOS QUE SON SUSCEPTIBLES DE CONTROL CONSTITUCIONAL MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO.

Hechos: Una asociación civil, cuyo objeto social es la protección y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, promovió juicio de amparo indirecto contra los comunicados que emitió el gobierno de México como respuesta a la política migratoria implementada por el gobierno de los Estados Unidos de América. A través de esos actos se aceptó recibir en la República Mexicana, de forma temporal, a las personas migrantes solicitantes de asilo en aquel país, mientras esperan la resolución de su procedimiento. Asimismo, la asociación civil señaló como actos reclamados diversas omisiones administrativas en torno a la falta de expedición y publicación de parámetros y lineamientos respecto a la recepción de esas personas migrantes. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar, por una parte, que la asociación civil carecía de interés legítimo para promover el juicio de amparo y, por la otra, que los actos reclamados correspondían a la facultad exclusiva del Presidente de la República de dirigir la política exterior y, por lo tanto, no eran susceptibles de control constitucional. En desacuerdo con esa sentencia, la asociación civil interpuso recurso de revisión, el cual fue atraído por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: Los comunicados y las declaraciones en las que el gobierno mexicano informa su postura oficial en cuanto a la recepción de personas extranjeras en el país, mientras esperan la resolución de sus procesos de asilo en otro país constituyen actos de política exterior, por lo que no pueden reclamarse en el juicio de amparo indirecto. Sin embargo, esto no ocurre con la instrumentación y ejecución del programa, pues ésta sí es susceptible de control constitucional en el juicio de amparo, al traducirse en una política migratoria que repercute en el ámbito interno del país.

Justificación: En términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde de manera exclusiva al Ejecutivo Federal dirigir la política exterior, a través de las Secretarías de Estado correspondientes, y al Senado de la República analizar el desarrollo de dicha política.



En ese sentido, los comunicados y las declaraciones emitidas por el gobierno mexicano en el marco del Programa "Quédate en México" tienen como finalidad, por una parte, expresar la postura oficial de México de recibir, desde un ámbito de soberanía, a personas extranjeras y, por la otra, establecer acuerdos bilaterales para tal efecto. De ahí que sea claro que se trata de actos que se inscriben en facultades de política exterior que son de competencia exclusiva del Presidente de la República, por lo que no pueden ser analizados jurisdiccionalmente, pues su revisión únicamente recae en el Senado.

Sin embargo, no toda política migratoria que adopte el Estado Mexicano constituye, en estricto sentido, política exterior. Lo anterior en virtud de que una vez que el titular del Ejecutivo Federal realiza las acciones relacionadas con la política exterior en temas migratorios, ello, a su vez, genera efectos diferenciados en el ámbito interno, en cuanto a la formulación, al proceso de toma de decisiones y a una acción de control de la ejecución de esas decisiones.

Así, tomando en cuenta que la formulación e implementación de la política migratoria interior no es facultad exclusiva del Presidente de la República ya que, en términos de lo dispuesto por la Ley de Migración y su Reglamento, ésta corresponde a la Secretaría de Gobernación, con la participación de otras autoridades, sí puede ser revisada jurisdiccionalmente.

1a./J. 134/2023 (11a.)

Amparo en revisión 302/2020. Instituto para las Mujeres en la Migración A.C. 26 de octubre de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarías: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Karina Castillo Flores.

Tesis de jurisprudencia 134/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de octubre 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 CONTRA NORMAS GENERALES. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A IMPUGNAR NORMAS QUE FUERON CONSENTIDAS, CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA QUE FUE APLICADA PREVIAMENTE EN UN PROCEDIMIENTO DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA RELACIONADA CON LOS MISMOS HECHOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 244/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y EMMA MAGNOLIA AYALA RIVERA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Un Magistrado denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por el tribunal que integra y otro de diverso Circuito. La discrepancia versa sobre la oportunidad de reclamar la constitucionalidad del artículo 75 del



Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, cuando éste ha sido aplicado en perjuicio del solicitante de amparo, en ulteriores procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la citada ley. Un tribunal consideró consentido el precepto mencionado porque ya había sido aplicado en su perjuicio anteriormente y, por ende, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo y, el otro determinó que no se actualizaba dicha causa de improcedencia, porque si bien el artículo reclamado había sido aplicado anteriormente, lo cierto es que tal aplicación ocurrió en distintos procesos de jurisdicción voluntaria.

	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, al tratarse de criterios de Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos.	2 a 3
II.	Legitimación	La denuncia de contradicción de tesis fue presentada por parte legitimada, ya que la formuló el presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito que participó en los criterios discrepantes.	3
III.	Criterios denunciados	1. Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de revisión 299/2019. 2. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 367/2018.	4 a 15
		Primer requisito. Sí existe un ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Segundo requisito. Existe un punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferenciando en criterios interpretativos: los Tribunales Colegiados arribaron a conclusiones distintas en cuanto a la oportunidad de reclamar la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, cuando éste ha sido aplicado en perjuicio del solicitante del amparo, en ulteriores procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la ley mencionada.	



IV.	Existencia de la contradicción de tesis	<p>Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica:</p> <p>¿Es procedente el amparo respecto del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, cuando éste ha sido aplicado en perjuicio del solicitante de amparo, en posteriores procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la citada ley?</p>	15 a 19
V.	Estudio de fondo	<p>El criterio jurídico que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia es:</p> <p>AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A IMPUGNAR NORMAS QUE FUERON CONSENTIDAS, CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA QUE FUE APLICADA PREVIAMENTE EN UN PROCEDIMIENTO DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA RELACIONADA CON LOS MISMOS HECHOS.</p>	20 a 29
VI.	Decisión	<p>PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>	29 a 31

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **veintiuno de septiembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

1. Denuncia de la contradicción. El Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, denunció la posible contradicción suscitada entre el criterio que sostuvo en el recurso de revisión 299/2019



frente al criterio que estableció el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el recurso de revisión 367/2018.

2. Admisión y turno. En acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis con el expediente 244/2020 y determinó que la competencia para conocer del caso corresponde al Pleno de este Alto Tribunal; además, turnó los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

3. En el mismo acuerdo, el Ministro presidente ordenó solicitar a los tribunales contendientes copia certificada de las resoluciones respectivas y que informaran si sus criterios se encontraban vigentes.

4. Integración y vigencia de los criterios. En auto de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo a los Tribunales Colegiados Octavo en Materia Civil del Primer Circuito y Primero en Materia Civil del Tercer Circuito remitiendo las versiones digitalizadas del original de las ejecutorias requeridas, así como informando que su criterio sigue vigente. Por lo anterior, al encontrarse integrado el expediente, se ordenó enviar los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

5. Radicación en la Primera Sala. Previo dictamen en el que se consideró que no es el caso de someter a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo, en acuerdo de primero de diciembre de dos mil veintiuno la presidenta de esta Primera Sala radicó el asunto y ordenó el envío de los autos a su ponencia para su estudio.

I. COMPETENCIA

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política del País, 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 primero, segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos Judiciales y no se considera indispensable la intervención del Tribunal Pleno.



II. LEGITIMACIÓN

7. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 227, fracción II, de la Ley de Amparo, la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítimada. La denuncia la formuló el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, que integra uno de los órganos jurisdiccionales que participan en dicha contradicción.¹

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. Para una mejor comprensión del caso, en este apartado se desarrollan los elementos principales de los asuntos que fueron analizados por los Tribunales Colegiados y la parte medular de los criterios que son denunciados como contradictorios.

III.1 Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (amparo en revisión 299/2019)

9. Los siguientes antecedentes se advierten de la sentencia del juicio de amparo en revisión 299/2019, que se resolvió en sesión de veinticinco de sep-

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:

"XIII.

"...

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis 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



tiembre de dos mil veinte, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito en Zapopan, Jalisco.

10. Antecedentes. El veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, Empresa "A" (en adelante empresa "A") celebró un contrato de arrendamiento para la instalación de un gasoducto con el señor persona "A", también conocido como persona "A".

11. Jurisdicción voluntaria. El veintitrés de abril de dos mil dieciocho, a través de su apoderada, empresa "A" solicitó la validación de ese contrato de arrendamiento en la jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.²

12. El veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, actualmente Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en dicho Estado, bajo el expediente (número de expediente 1), determinó desechar la solicitud presentada por empresa "A", con base en las consideraciones torales siguientes:

- De acuerdo con los artículos 105 de la Ley de Hidrocarburos y 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, el acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes deberá presentarse por el asignatario o contratista ante

colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."

² **Artículo 105.** El acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes deberá presentarse por el Asignatario o Contratista ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, con el fin de que sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada.

"Para lo anterior, el Juez o Tribunal Unitario Agrario procederá a:

I. Verificar si se cumplieron las formalidades exigidas tanto en la presente Ley como, en su caso, en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables; y,

II. Ordenar la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado, a costa del Asignatario o Contratista, en un periódico de circulación local y, en su caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo.

"El Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario emitirá su resolución, que tendrá el carácter de sentencia, dentro de los quince días siguientes a la primera publicación a que se refiere la fracción II anterior, siempre que no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente que involucre los terrenos, bienes o derechos en cuestión.

"En contra de la resolución emitida sólo procederá el juicio de amparo."



el Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario competente, dentro de los treinta días naturales siguientes a aquel en que se haya suscrito.

- Que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 85/2017(10a.),³ se pronunció en el sentido de que el acuerdo de uso y ocupación superficial para su exploración y extracción, **debe presentarse ante el órgano jurisdiccional dentro de los treinta días naturales siguientes al en que se haya suscrito**, en términos de lo dispuesto por el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; y que de no hacerlo dentro del plazo indicado no es posible validarlo y dotarle el carácter de cosa juzgada.

- Bajo tal premisa, se consideró que la solicitud de la diligencia de jurisdicción voluntaria era extemporánea, porque si el acuerdo que se pretendía validar se llevó a cabo el veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, entonces el plazo de treinta días naturales feneció el veintitrés de noviembre de ese mismo año (2017), mientras que la petición se presentó hasta el veintitrés de abril de dos mil dieciocho.

13. Juicio de amparo indirecto. Contra la determinación anterior, el dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, persona "B", en su carácter de apoderada de empresa "A", promovió un juicio de amparo indirecto en el que también reclamó la constitucionalidad del artículo 75⁴ del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

14. Previa sustanciación y trámite de diversos impedimentos resueltos por el Tribunal Colegiado del conocimiento que resultaron infundados, correspondió

³ Jurisprudencia de rubro: "HIDROCARBUROS. EL ACUERDO DE USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL PARA SU EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN, DEBE PRESENTARSE DENTRO DE LOS 30 DÍAS NATURALES SIGUIENTES A SU CELEBRACIÓN, PARA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL PUEDA DOTARLO DEL CARÁCTER DE COSA JUZGADA.", Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Registro 2014807. Contradicción de tesis 49/2017. Sentencia de 31 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. (ponente), ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁴ **Artículo 75.** Para efectos del artículo 105 de la Ley, el Asignatario o Contratista presentará por escrito ante el órgano jurisdiccional competente y ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el acuerdo alcanzado a que se refiere dicha disposición, **dentro de los treinta días naturales siguientes** a que se haya suscrito éste."



conocer de la demanda de amparo al Juez Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, quien la registró con el número de expediente (número de expediente 2).

15. El Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional el siete de mayo de dos mil diecinueve en la que dictó sentencia firmada el cinco de junio del mismo año, en el sentido de sobreseer y negar el amparo, con base en las consideraciones esenciales, siguientes:

- En relación con el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos **se sobreseyó al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo**,⁵ porque no se trataba del primer acto de aplicación del precepto sino de uno ulterior.

- Esto porque en otro amparo indirecto del propio índice del juzgado (número de expediente 3), empresa "A" reclamó la resolución de ocho de diciembre de dos mil diecisiete, dictada en el sentido de declarar improcedente la validación solicitada respecto del contrato de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso, celebrado entre empresa "A" y los señores persona "C" y persona "D", pues había sido presentada fuera del término establecido en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

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

"...

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

No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

"Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento."



- Por tanto, se concluyó que si empresa "A" no reclamó la disposición reglamentaria con motivo de su primera aplicación implicaba que la consintió tácitamente.

- Negó el amparo respecto de la resolución que desechó la solicitud de jurisdicción voluntaria, dado que se consideró debidamente aplicado el artículo 75 del mencionado reglamento, con apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 85/2017 (10a.),⁶ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

16. Recurso de revisión. Inconforme con la anterior sentencia **empresa "A"** interpuso recurso de revisión que mediante acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, fue radicado en el tribunal con el número de expediente 299/2019. En los autos de cuatro y catorce de noviembre de dos mil diecinueve se admitieron las revisiones adhesivas.

17. En dicho recurso de revisión **empresa "A"** sostuvo, esencialmente, que sí es la primera vez que el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos se aplica, pues si bien el Juez cita un procedimiento similar en el que se desechó la solicitud de validación intentada por ser supuestamente extemporánea fundándose en la norma antes citada. Lo cierto es que cada juicio es autónomo y, debe analizarse atendiendo a las especificaciones y características particulares de cada uno.

18. En sesión de veinticinco de septiembre de dos mil veinte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito resolvió el recurso de revisión en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo en relación con el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; así como negar el amparo respecto del auto dictado por el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, actualmente Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco en el expediente de jurisdicción voluntaria (número de expediente 1). En consecuencia, se declararon sin materia las revisiones adhesivas interpuestas.

⁶ Nota *supra* 3.



19. Vigencia de criterio. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito informó a esta Suprema Corte que el criterio emitido al resolver el recurso de revisión 299/2019, seguía vigente. Las consideraciones esenciales que sostuvo el tribunal, en el mencionado recurso, son las siguientes:

- En el juicio de garantías materia de la revisión, se reclamó la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos y, como acto de aplicación la resolución que desechó la solicitud de jurisdicción voluntaria en el expediente de origen (número de expediente 1).

- Que en la sentencia recurrida se indicó que **empresa "A"** promovió un diverso juicio de amparo⁷ en el que reclamó el desechamiento de otra solicitud de jurisdicción voluntaria para la validación de un contrato de *"servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso"* con diversas personas físicas. Esto con base en lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, por haberse presentado fuera del plazo de treinta días que prevé ese precepto.

- En ese diverso juicio de amparo (número de expediente 3) no se reclamó la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, más aún cuando no se señalaron como responsables a las autoridades que lo expidió y promulgó.

- Lo anterior evidenciaba la existencia de un anterior acto de aplicación del artículo que se tilda de inconstitucional en el juicio de amparo relativo a la revisión,⁸ por lo que si en la primera demanda de amparo **empresa "A"** fue omisa en reclamar de forma destacada el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; entonces significa un consentimiento tácito de dicha disposición legal.

- En consecuencia, tal como lo resolvió el Juez de amparo se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo y, por tanto, procedía confirmar el sobreseimiento decretado.

⁷ Juicio de amparo (número de expediente 3) del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

⁸ Juicio de Amparo (número de expediente 2) del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.



III.2 Criterio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (amparo en revisión 367/2018)

20. Los siguientes antecedentes se advierten de la sentencia del juicio de amparo en revisión 367/2018, que se resolvió en sesión de catorce de febrero de dos mil diecinueve, por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en la ciudad de México.

21. Antecedentes. El veintiuno de abril de dos mil diecisiete, empresa "B" (en adelante empresa "B") celebró un contrato de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso, con el señor persona "E"

22. Jurisdicción voluntaria. El diez de julio de dos mil dieciocho empresa "B" solicitó la validación de ese contrato de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso, en la jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.⁹

23. El doce de julio de dos mil dieciocho, el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, bajo el expediente (número de expediente 4), determinó desechar la solicitud presentada por empresa "B", ya que si el contrato de servidumbre se celebró el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, era innegable que habían transcurrido más de los treinta días previstos por el numeral 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

24. Juicio de amparo indirecto. Inconforme con la resolución anterior, el veintisiete de julio de dos mil dieciocho, persona "F", en su carácter de apoderada de empresa "B", promovió un juicio de amparo indirecto en el que también reclamó el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

25. De esa demanda de amparo conoció el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México con el expediente (número de expediente 5). El siete de mayo de dos mil diecinueve se llevó a cabo la audiencia constitucional en la que se dictó sentencia firmada el veintiocho de mayo del mismo año,

⁹ Nota *supra* 2.



en el sentido de sobreseer y negar el amparo, con base en las consideraciones que, en síntesis, son las siguientes:

- Que no era factible considerar como primer acto de aplicación del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, el acuerdo de doce de julio de dos mil dieciocho dictado por el Juez Décimo Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, porque empresa "B" como signataria de un acuerdo de voluntades ya había tenido conocimiento de la obligación que le imponía la Ley de Hidrocarburos y su reglamento, de acudir dentro de los treinta días siguientes ante la autoridad judicial para validarlos.

- Lo anterior, porque empresa "B" promovió un diverso juicio de amparo (número de expediente 6)¹⁰ en el que reclamó del Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, el auto de veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, dictado en el expediente (número de expediente 7), en el que desechó las diligencias de jurisdicción voluntaria por extemporánea con fundamento en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

- Luego, el término para promover el juicio de derechos fundamentales contra el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, con motivo de su primer acto de aplicación, debía computarse a partir de que empresa "B" tuvo conocimiento de que le fue aplicado dicho numeral, lo cual es al menos desde el nueve de noviembre de dos mil diecisiete, fecha en que presentó la demanda de amparo que dio origen al citado juicio de amparo (número de expediente 6).

- Por tanto, se concluyó que si hasta el veintisiete de julio de dos mil dieciocho, se presentó la demanda que motivó el juicio de amparo materia del recurso de revisión. Entonces, había transcurrido en exceso el término de quince días para impugnar el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; además, como se indicó, no constituye el primer acto de aplicación en perjuicio. Por lo que **procedía sobreseer en el juicio respecto de la norma mencionada,**

¹⁰ Juicio de amparo (número de expediente 6), del índice del Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.



al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.¹¹

• Se negó el amparo en relación con el acuerdo de desechamiento de la diligencia de jurisdicción voluntaria, bajo la consideración de que si el convenio alcanzado no se presentó dentro del término previsto en el numeral 75 señalado (treinta días naturales), la autoridad responsable se encontraba impedida para validar el acuerdo y, en consecuencia, no se podía dotarle del carácter de cosa juzgada, como lo establece el diverso 105 de la Ley de Hidrocarburos.

26. Recurso de revisión. Inconforme con la anterior sentencia empresa "B" interpuso recurso de revisión el cual mediante acuerdo de treinta de octubre dos mil dieciocho fue radicado con el toca 367/2018. En auto de catorce de noviembre de dos mil dieciocho se admitió la revisión adhesiva.

27. En sesión de catorce de febrero de dos mil diecinueve, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito resolvió el recurso de revisión en el sentido de modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio de amparo y conceder el amparo respecto del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, concesión que se hizo extensiva al acto de aplicación que se traduce en el acuerdo dictado en el expediente de origen (número de expediente 4).

28. En dicho recurso de revisión, empresa "B" sostuvo, esencialmente, que sí es la primera vez que el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos se aplica, pues si bien el Juez cita un procedimiento similar en el que se desechó la solicitud de validación intentada por ser supuestamente extemporánea fundándose en la norma antes citada. Lo cierto es que cada juicio es autónomo y, debe analizarse atendiendo a las especificaciones y características particulares de cada uno.

29. Vigencia de criterio. El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito informó a esta Suprema Corte que el criterio emitido al resolver

¹¹ Nota *Supra* 5.



el recurso de revisión 367/2018, seguía vigente. Las consideraciones esenciales que sostuvo el tribunal en el mencionado recurso son las siguientes:

- Se transcribieron las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios formulados en la revisión principal como en la vía adhesiva.

- Posteriormente se analizaron los agravios, entre los que destaca aquel en el que se sostiene que fue incorrecto que en la sentencia recurrida se haya considerado que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, en relación con los numerales 107, fracción I, inciso e), y 17, todos de la Ley de Amparo.

- En dicho agravio se argumentó que de forma incorrecta, el Juez de amparo consideró que el proveído dictado el doce de julio de dos mil dieciocho en el expediente (número de expediente 4) por el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México, no constituía el primer acto de aplicación del precepto mencionado ya que, previo a su emisión, existió un diverso acto de aplicación de esa norma, contra la cual, empresa "B" se abstuvo de promover el juicio de garantías respectivo.

- Se declaró fundado ese agravio porque al tratarse de actos que dieron lugar a distintos procedimientos judiciales, no se puede considerar que la aplicación de la norma en su contra ya se había actualizado en el primero de los juicios de amparo que promovió.

- Pues de tomar en cuenta lo que señaló el Juez de Distrito, estaríamos ante la situación de que los actos del primero de los juicios puedan beneficiar o perjudicar a las partes que intervinieron en dicho juicio, y también a quienes sólo figuran como partes en el segundo de los juicios, sin que hayan intervenido ni deducido sus defensas en el primer procedimiento.

- Además de que los efectos de la cosa juzgada no pueden irrogarse a personas ajenas a los procedimientos, como lo pretende el Juez de Distrito, dado que cada procedimiento judicial resulta independiente y no produce efectos en el ulterior.



- Por tanto, el tribunal concluyó que en oposición a lo argumentado en la sentencia recurrida, no puede considerarse que al haberse impugnado un procedimiento diverso, en el que tuvo aplicación el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, transcurrió el plazo para promover la demanda de amparo contra dicha norma, que afectó a empresa "B" con motivo de un procedimiento judicial distinto, de ahí que no es factible considerar que se consintió dicha norma. Por tanto, no se actualiza la causal de improcedencia invocada por el Juez Federal.

- Derivado de lo anterior el Tribunal Colegiado desestimó las causas de improcedencia invocadas en la revisión adhesiva y al no haber más causales que estudiar, procedió al estudio de los conceptos de violación tendentes a controvertir la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, los cuales fueron declarados fundados.

- En consecuencia, el tribunal concedió el amparo respecto del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos e hizo extensiva la concesión al acto de aplicación que se traduce en el proveído dictado por el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México el doce de julio de dos mil dieciocho en el expediente (número de expediente 4).

30. Para mayor claridad y mejor apreciación de los argumentos de lo que dijo el tribunal sin cambio alguno, se transcribe la parte relevante de la sentencia en la que expuso las razones para revocar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto de la norma reclamada.

"... Lo anterior es fundado, pues la causal de improcedencia se basó en que el Juzgador tuvo por demostrado que en la especie la quejosa ya había impugnado un acto en donde se aplicó la norma reglamentaria tildada de inconstitucional, atento a que como se trata de la impugnación de la ley en forma heteroaplicativa, sólo se puede impugnar el primer acto de aplicación y no los ulteriores, **pues la aplicación de la norma se realizó en un juicio distinto.**

"Tal como lo señala la recurrente, **al tratarse de actos que dieron lugar a distintos procedimientos judiciales, no se puede considerar que la aplicación de la norma en su contra ya se había actualizado en el primero de los juicios**



de amparo que promovió, pues de considerar lo que señaló el Juez de Distrito, estaríamos ante la situación de que los actos del primero de los juicios puedan beneficiar o perjudicar a las partes que intervinieron en dicho juicio, y también a quienes sólo figuran como partes en el segundo de los juicios, sin que hayan intervenido ni deducido sus defensas en el primer procedimiento, siendo que los efectos de la cosa juzgada no pueden irrogarse a personas ajenas a los procedimientos, como lo pretende el Juez de Distrito, dado que cada procedimiento judicial resulta independiente y no produce efectos en el ulterior.

"Por tanto, no puede colegirse como lo hizo el Juez de Distrito, que al haberse impugnado un procedimiento diverso, en donde tuvo aplicación el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, corrió el plazo para promover la demanda de amparo contra dicha norma, que le afecta a la quejosa con motivo de un procedimiento judicial distinto, de ahí que no se considere un acto consentido como lo sostuvo el inferior; por tanto no se actualiza la causal de improcedencia invocada por el Juez Federal."

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

31. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para determinar la existencia de una contradicción de tesis, es necesario que los órganos jurisdiccionales involucrados: *i*) hayan examinado cuestiones jurídicas iguales en las que ejercieron su arbitrio judicial a través de consideraciones lógico-jurídicas para justificar la resolución y *ii*) hayan llegado a conclusiones discrepantes sobre esa misma cuestión jurídica divergente en las resoluciones respectivas, a pesar de que las cuestiones fácticas no sean iguales.¹²

¹² Tesis P. /J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

Jurisprudencia por reiteración de criterios, derivada de las contradicciones de tesis 36/2007-PL, 34/2007-PL, 37/2007-PL, 45/2007-PL y 6/2007-PL. La contradicción de tesis 6/2007-PL fue resuelta



32. Esta Primera Sala ha sostenido también que, para advertir si se está o no frente a la materialización de una contradicción de tesis, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

i) La resolución de alguna cuestión litigiosa por parte de los tribunales contendientes en la que hayan tenido que plasmar su arbitrio judicial mediante un ejercicio interpretativo a través del empleo de un canon o método;

ii) La existencia en los criterios de dichos tribunales de un razonamiento en el que la diferencia interpretativa formulada haya girado en torno a una misma cuestión o problema jurídico; y,

iii) La configuración de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que también sea legalmente posible.¹³

33. La unificación de criterios es una cuestión que prevé la Constitución Política del País y la ley para proporcionar coherencia y congruencia cuando se presentan tesis discrepantes de distintos tribunales, con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídicas al razonamiento judicial dentro del sistema jurídico mexicano.

34. Con esas precisiones, esta Primera Sala considera que **es existente la contradicción de tesis** denunciada, pues los Tribunales Colegiados arribaron

por el Tribunal Pleno, el 11 de marzo de 2010, por unanimidad de once votos, en relación con el criterio contenido en esta tesis, por parte de las Ministras Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Margarita Beatriz Luna Ramos, así como de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

¹³ Tesis 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Jurisprudencia emitida por la Primera Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077.

Jurisprudencia por reiteración de criterios, derivada de las contradicciones de tesis 124/2008-PS, 123/2009, 168/2009, 262/2009 y 235/2009. La contradicción de tesis 235/2009 fue resuelta por la Primera Sala, el 23 de septiembre de 2009, por unanimidad de cuatro votos.



a conclusiones distintas en cuanto a la oportunidad de reclamar la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, cuando ha sido aplicado en perjuicio del solicitante del amparo, en otros procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.

IV.1 Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial

35. Este requisito se satisface porque los Tribunales Colegiados en cuestión llevaron a cabo un ejercicio interpretativo respecto de los asuntos sometidos a su jurisdicción y recurrieron a su arbitrio judicial para emitir sus resoluciones.

36. Los tribunales decidieron sobre la oportunidad de reclamar la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, cuando ha sido aplicado en perjuicio del solicitante del amparo, en otros procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la ley mencionada.

37. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito consideró consentido el precepto mencionado porque anteriormente le había sido aplicado en perjuicio y, por ende, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo. Mientras que el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó que no se actualizaba esa causa de improcedencia, porque si bien el artículo había sido aplicado, lo cierto es que tal aplicación ocurrió en distintos procesos de jurisdicción voluntaria.

IV.2 Segundo requisito. Punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos

38. Este segundo requisito también se satisface, ya que existe un punto de toque en el problema jurídico planteado.

39. Al resolver los recursos de revisión en cuestión, los tribunales contendientes llegaron a conclusiones distintas en relación con la oportunidad de reclamar la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, cuando éste ha sido aplicado en perjuicio del solicitante del amparo,



en otros procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.

40. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito consideró que se había consentido el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, porque ya le había sido aplicado en perjuicio anteriormente y, por ende, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.

41. En cambio, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó que no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo respecto del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, porque si bien dicho precepto había sido aplicado anteriormente, lo cierto es que tal aplicación ocurrió en distintos procesos de jurisdicción voluntaria.

42. Del contraste entre las consideraciones sustentadas en las resoluciones del recurso de revisión en estudio, se observa una contradicción de tesis en cuanto a la oportunidad de reclamar la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, cuando éste ha sido aplicado en perjuicio de la solicitante del amparo, en otros procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la ley mencionada, pues ante el planteamiento de casos similares, los tribunales contendientes le dieron un tratamiento diferente.

43. En consecuencia, se encuentra satisfecho el requisito relativo a la existencia de un diferendo en criterios interpretativos entre tribunales sobre una misma cuestión jurídica.

IV.3 Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica

44. Este último requisito se actualiza ya que, a partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por los tribunales en cuestión, se formula la siguiente cuestión:



• **¿Es procedente el amparo respecto del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, cuando ha sido aplicado en perjuicio del solicitante de amparo, en ulteriores procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la citada ley?**

V. ESTUDIO DE FONDO

45. Previo a dar respuesta a dicha interrogante es conveniente tomar en cuenta la naturaleza del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos y para ello es pertinente destacar lo resuelto por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 49/2017¹⁴ de la que derivó la jurisprudencia de rubro: "HIDROCARBUROS. EL ACUERDO DE USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL PARA SU EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN, DEBE PRESENTARSE DENTRO DE LOS 30 DÍAS NATURALES SIGUIENTES A SU CELEBRACIÓN, PARA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL PUEDA DOTARLO DEL CARÁCTER DE COSA JUZGADA."¹⁵

46. En dicha ejecutoria se precisó que con la reforma energética y, en especial, con los cambios en materia de hidrocarburos, se diseñó un estricto acompañamiento y vigilancia de las actividades de la industria de hidrocarburos en las materias de impacto, emisiones, riesgo, responsabilidad y el tema de externalidades, aunado al cálculo de emisiones contaminantes. Por lo que el tema de hidrocarburos representa un sector estratégico e indispensable para el desarrollo económico, de finanzas públicas, de seguridad pública y en materia ambiental.

47. Lo anterior porque la Ley de Hidrocarburos prevé acuerdos en los que se regula el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos que resulten necesarios para la realización de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, involucra el manejo de sustancias y residuos que requieren un tratamiento especial; por lo que su regulación atiende a criterios especiales

¹⁴ Fallada el treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹⁵ Nota *Supra* 3.



vinculados a la prevención y gestión integral de residuos, seguridad industrial, protección al medio ambiente y equilibrio ecológico.

48. De ahí que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que no se está en presencia de una figura común de uso y ocupación superficial, puesto que la naturaleza de tales usos y ocupaciones superficiales, así como de la relevancia de dicho sector en el país, se encuentra reforzada a partir del contenido del artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos¹⁶ del que se observa que los acuerdos sobre usos y ocupaciones superficiales serán presentados –ya sea por el asignatario o contratista–, ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, quienes validarán tal acuerdo tomando en cuenta las particularidades del asunto y cumplimiento de los requisitos normativos aplicables.

49. Por tanto, solamente en el caso de que el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario Agrario haya validado el acuerdo alcanzado, éste podrá adquirir el carácter de cosa juzgada, ello a partir de una resolución que tendrá el carácter de sentencia, en contra de la cual, solamente procederá juicio de amparo.

50. En ese contexto, la Segunda Sala resaltó que la propia ley faculta al juzgador para que analice no solamente la Ley de Hidrocarburos, sino el resto de las disposiciones normativas aplicables en la materia, a efecto de analizar el acuerdo alcanzado y determinar si éste debe ser validado y, por tanto, si debe adquirir el carácter de cosa juzgada.

51. Así, tomando en cuenta que el artículo 105, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos, en relación con el diverso numeral 22,¹⁷ remite a las "*demás disposiciones aplicables*" para que se valide el acuerdo, es necesario considerar el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, que en el artículo 75 establece lo siguiente:

¹⁶ Nota *Supra* 2.

¹⁷ "**Artículo 22.** Los Contratos para la Exploración y Extracción se regularán por lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento. Para los efectos de su ejecución será aplicable, supletoriamente y en lo que no se oponga a la presente Ley y su Reglamento, la legislación mercantil y el derecho común."



"Artículo 75. Para efectos del artículo 105 de la Ley, el Asignatario o Contratista presentará por escrito ante el órgano jurisdiccional competente y ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el acuerdo alcanzado a que se refiere dicha disposición, **dentro de los treinta días naturales siguientes** a que se haya suscrito éste."

52. Luego, como el ámbito de los hidrocarburos responde a un sector de enorme importancia para nuestro país, requiere que todos los sujetos conozcan las directrices que regirán sus relaciones. En suma, por la naturaleza de este ámbito, se requiere el mayor grado posible de seguridad jurídica.

53. Por lo que, si se establece un plazo de treinta días naturales para la presentación del acuerdo alcanzado, eso tiene como finalidad que el órgano jurisdiccional analice, con un grado de proximidad temporal razonable, los elementos de validez exigidos en los cuerpos normativos aplicables, a efecto de dilucidar si el acuerdo cuenta con los requisitos necesarios para dotarle del carácter de cosa juzgada.

54. Lo anterior implica que al realizarse el análisis del acuerdo alcanzado dentro de un plazo cercano a su celebración, el juzgador se encuentre en una mejor aptitud de examinar las particularidades del asunto a efecto de dictar su resolución.

55. Por tanto, la Segunda Sala concluyó que al no presentarse el convenio alcanzado dentro de los treinta días naturales a que se refiere el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, esto es, al incumplirse dicha formalidad, el órgano jurisdiccional no podrá validar el acuerdo y, en consecuencia, no podrá dotarle del carácter de cosa juzgada.

56. Criterio que debe prevalecer. Pues bien, una vez precisada la naturaleza del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, la respuesta a la interrogante formulada en relación con la cuestión jurídica, es en sentido negativo, esto es que, no procede el juicio de amparo respecto de tal precepto cuando ha sido aplicado en perjuicio del solicitante de amparo, en ulteriores procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la citada ley, en atención a los siguientes razonamientos.



57. Este Alto Tribunal ha establecido a lo largo de sus sentencias que de acuerdo con la técnica del amparo contra leyes, solamente hay dos momentos para impugnar éstas a través del juicio de garantías, a saber:

- I. Desde su expedición, si ésta causa, por sí sola, perjuicios al quejoso, y
- II. Contra su primer acto de aplicación que le depare perjuicio.

58. En el primer caso, el amparo puede promoverse, de conformidad con lo que expresamente dispone la fracción I del artículo 17 de la Ley de Amparo,¹⁸ dentro de los treinta días que sigan a la fecha en que la ley reclamada entre en vigor. En el segundo caso, se aplica la regla general contenida en el artículo 17 de la propia Ley de Amparo, o sea que el juicio de garantías sólo puede promoverse dentro de los quince días siguientes a la notificación al quejoso de la resolución por la que se le aplique el ordenamiento reclamado.

59. Por su parte el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, señala que el juicio de garantías es improcedente contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, aquellos contra los que no se promueva el juicio dentro de los plazos previstos en la propia ley mencionada.

60. En ese mismo artículo se especifica que no se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso. Particularidad que la torna incompatible con el amparo directo, en el cual lo que se reclama como acto destacado no es la ley, sino la sentencia o resolución definitiva.

61. En ese sentido, para efectos de la procedencia del juicio de amparo, si una persona **reclama una ley con motivo de su aplicación, deberá ser en**

¹⁸ **ARTICULO 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:
"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de 30 días."



virtud de su primer acto concreto de aplicación y no a través del segundo o ulteriores, de lo contrario, la vía constitucional será improcedente.

62. Esto es así, pues la sentencia de fondo que se llegue a dictar en el juicio promovido con motivo del primer acto de aplicación, rige la situación del solicitante de amparo respecto de la ley reclamada, de suerte que los ulteriores actos de aplicación, por los motivos precisados, no le dan acción para volver a cuestionar la constitucionalidad de un ordenamiento legal.¹⁹

63. Bajo este contexto, se precisa que el primer acto de aplicación será aquel en que por primera vez se actualice la hipótesis legal que se tilda de inconstitucional y que esa aplicación cause perjuicio, de acuerdo con el principio de instancia de parte agraviada que rige el ejercicio de la acción de garantías, consagrado en el artículo 107, fracción I,²⁰ constitucional, conforme al cual el juicio de amparo sólo puede promoverse cuando se afecte el interés jurídico del particular.

64. Conforme a lo expuesto puede concluirse que, si existe prueba plena en cuanto a que el acto de aplicación de la ley que se tilda de inconstitucional en la demanda de garantías, por su fecha de emisión, no fue el primero en el que se actualizaron las hipótesis normativas en perjuicio del quejoso, es inconcuso que puede determinarse la improcedencia del juicio de garantías. Esto con apoyo en la tesis aislada de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS ES AQUEL EN QUE POR PRIMERA

¹⁹ Tesis de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. DEBE SOBRESEERSE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTOS DE APLICACIÓN.". P-30. Pleno, publicada en el Tomo II, Procesal Constitucional, página 3722 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 2011. Registro digital: 1004921.

²⁰ "**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:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."



VEZ SE ACTUALIZARON LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS CORRESPONDIENTES EN PERJUICIO DEL QUEJOSO."²¹

65. Es pertinente destacar que si bien dentro de la sistemática de la Ley de Amparo no se establece la posibilidad de combatir una ley con motivo de un segundo o ulterior acto de aplicación que perjudique a la parte quejosa, pues ello se traduce en que se estime consentido y se desprende también, que de haberse analizado una norma en una ocasión, en relación con el mismo quejoso existirá cosa juzgada sobre el tema, esto sólo rige el amparo que se tramita ante los Jueces de Distrito, no a los juicios de amparo directo.

66. Esto porque el juicio de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito es de carácter restrictivo y el pronunciamiento correspondiente debe referirse a la sentencia en la que se aplica la norma que se tilda de inconstitucional, sin reflejarse en los resolutivos de la sentencia de amparo la decisión respecto de la ley.

67. Es decir, cuando en la vía uniinstancial se controvierte la regularidad constitucional de una disposición legal, al no reclamarse como acto destacado, no puede determinarse que debe constreñirse al primer acto de aplicación en perjuicio del gobernado ni tampoco puede regirse por las mismas reglas de procedencia de la acción en la vía biinstancial, máxime que como se indicó en párrafos anteriores la mencionada causa se edifica en aspectos que rigen sólo para el amparo indirecto y que son incompatibles con el directo.²²

²¹ Tesis 2a. LXX/2002. Segunda Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época. Registro digital: 186675. Contradicción de tesis 4/2002-PL. Sentencia de 24 de mayo de 2002. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan Díaz Romero. Ausente el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán (ponente).

²² Jurisprudencia P./J. 1/2013 (10a.). Rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. NO OPERA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA APLICADA EN PERJUICIO DEL GOBERNADO, A PESAR DE TRATARSE DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN.". Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época. Registro digital: 2002703. Contradicción de tesis 58/2011. Sentencia de 22 de noviembre de 2012. Mayoría de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas (ponente),



68. De las anteriores premisas se colige que si el Juez de Distrito cuenta con elementos que le permitan determinar con plena certidumbre que no se está en presencia del primer acto en que se actualizaron las hipótesis normativas en perjuicio del solicitante de amparo sino de actos ulteriores, entonces se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, consistente en actos consentidos.

Conclusiones

69. En este orden de ideas, se tiene que conforme al artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos los acuerdos sobre usos y ocupaciones superficiales serán presentados –ya sea por el asignatario o contratista–, ante el Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario competente, para validarlos y darles fuerza de cosa juzgada.

70. Ahora dicha presentación de los acuerdos debe realizarse dentro de los siguientes treinta días naturales a su celebración, conforme al artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, pues de lo contrario el órgano jurisdiccional no podrá validar el acuerdo y, en consecuencia, tampoco dotarlo del carácter de cosa juzgada.

71. Entonces, la determinación de desechar la solicitud de validar el acuerdo, con fundamento en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, tal como aconteció en los juicios de jurisdicción voluntaria antecedentes de los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis, será el acto de aplicación de tal precepto en perjuicio del asignatario o contratista.

72. Esto es así, ya que la norma irrumpió en la esfera jurídica del asignatario o contratista, por lo que cuando acudan por primera vez ante el órgano jurisdiccional competente para que le sea validado el acuerdo que haya suscrito y esta solicitud se desecha por extemporánea, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, éste será el primer acto de aplicación en su perjuicio.

Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, votó en contra del Ministro Pardo Rebolledo.



73. Por tanto, si en el sumario de un juicio de amparo en el que se reclame la constitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, se cuenta con elementos que permitan determinar con plena certidumbre que no se está en presencia del primer acto de aplicación en perjuicio, porque este precepto ha sido aplicado en perjuicio del solicitante de amparo en ulteriores procesos de jurisdicción voluntaria; entonces se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.

74. Se arriba a lo anterior, tomando en cuenta que aun cuando se trate de diversos juicios de jurisdicción voluntaria el precepto legal aplicado en ellos es el mismo, a saber, el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, por lo que el cómputo para la presentación de la demanda de amparo en la que se reclama tal precepto, es a partir de su primer acto de aplicación en perjuicio, de lo que se sigue que el juicio de garantías resulta improcedente si se impugna dicha ley con motivo de actos posteriores, aunque varíen los juicios de origen en que sea aplicado.

75. Se concluye lo anterior, pues de lo contrario se generaría la procedencia de tantos juicios de amparo en contra de ese precepto, cuantos actos de aplicación existan en perjuicio de la misma persona peticionaria de amparo, lo que equivaldría a poner en entredicho la seguridad jurídica de la cosa juzgada.

76. Esto es así, dado que la sentencia de fondo que se llegue a dictar en el juicio promovido en contra del primer acto de aplicación en perjuicio, del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, rige la situación del solicitante de amparo respecto de la ley reclamada, de suerte que los ulteriores actos de aplicación, por los motivos precisados, no le dan acción para cuestionar la constitucionalidad de dicho ordenamiento legal, si dejó de cuestionarlo cuando se aplicó por primera vez.

VI. DECISIÓN

77. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:



AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A IMPUGNAR NORMAS QUE FUERON CONSENTIDAS, CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA QUE FUE APLICADA PREVIAMENTE EN UN PROCEDIMIENTO DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA RELACIONADA CON LOS MISMOS HECHOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos al resolver asuntos derivados de procedimientos de jurisdicción voluntaria sobre el reconocimiento de acuerdos en materia de hidrocarburos en los que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos con motivo de su aplicación mediante el desechamiento de esos procedimientos, ya que los acuerdos se presentaron fuera del término legal que contempla ese precepto. Uno de los tribunales consideró que la norma fue aplicada previamente a la parte quejosa en otro procedimiento de jurisdicción voluntaria y, por ello, tuvo por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo. El otro órgano colegiado al resolver un caso con circunstancias similares determinó que esa causa de improcedencia no se acreditaba, precisamente, porque la aplicación del referido precepto se dio en otro procedimiento de jurisdicción voluntaria tramitado por la misma promovente, pero que es autónomo del que el tribunal examinó.

Criterio jurídico: Cuando en un juicio de amparo indirecto se reclama la inconstitucionalidad de una norma que regula los plazos para la presentación de un procedimiento de jurisdicción voluntaria y el órgano jurisdiccional advierte que el precepto impugnado fue aplicado previamente en otro procedimiento de jurisdicción voluntaria que se desechó por extemporáneo, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, relativa a normas y actos consentidos tácitamente.

Justificación: El artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo establece que es improcedente el juicio de amparo contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose como tales aquellos en contra de los cuales no se promueva el juicio dentro de los plazos previstos en la propia ley. Además,



señala que se entenderá consentida una norma general en el caso de que no se haya promovido el juicio de amparo en contra del primer acto de aplicación en perjuicio de la parte quejosa.

Por otra parte, el precepto 105 de la Ley de Hidrocarburos señala que los acuerdos sobre usos y ocupaciones superficiales serán presentados por el asignatario o por el contratista ante el Juez de Distrito en materia civil o el Tribunal Unitario Agrario competente para validarlos y darles carácter de cosa juzgada (jurisdicción voluntaria). Al respecto, el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos prevé que la presentación de los referidos acuerdos debe realizarse dentro de los siguientes treinta días naturales a su celebración, de lo contrario, el órgano jurisdiccional no podrá validar esos documentos y tampoco dotarlos del carácter de cosa juzgada.

En consecuencia, el desechamiento de una solicitud para validar un acuerdo en términos del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos por haberse presentado de forma extemporánea, constituye el primer acto de aplicación de ese precepto en perjuicio de la parte quejosa, de manera que si se impugna su constitucionalidad en procedimientos posteriores, se actualiza la causa de improcedencia precisada, pues aunque los procedimientos sean autónomos, el contenido de ese numeral es el mismo, de modo que una nueva aplicación no da acción a la parte quejosa para cuestionar la constitucionalidad de la norma, si no lo hizo cuando se aplicó por primera vez a través del desechamiento de la solicitud por extemporánea.

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; conforme a derecho corresponda a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del voto de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

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 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. 85/2017 (10a.) y aislada 2a. LXX/2002 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas 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 II, agosto de 2017, página 920, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 445, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 1/2013 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 5.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de tesis 244/2020, resuelta por la Primera Sala de la Suprema



Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintidós.

Resolución de la mayoría. En este asunto, la mayoría estimó que sí existe la contradicción de criterios, que la Primera Sala es competente para resolverla y que el punto a dilucidar es el siguiente:

¿Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo al impugnarse la inconstitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos en un segundo o ulterior juicio de amparo?

Razones de la disidencia. Como lo señalé en la sesión correspondiente, no comparto el fallo aprobado por la mayoría porque, a mi juicio: **1.** No se actualizaba la competencia de la Primera Sala; **2.** No existe un genuino punto de contradicción; y, **3.** Las consideraciones con las que se resolvió la aparente contradicción no son congruentes o consistentes entre sí.

En primer lugar, considero que la competencia para resolver el fondo de esta contradicción de criterios se actualizaba a favor del Tribunal Pleno, pues, de existir un punto de toque válido, éste versaría sobre materia común, en concreto, respecto a la interpretación del artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo (improcedencia por actos consentidos tácitamente, cuando no se promueve el amparo oportunamente o cuando no se promueva contra el primer acto de aplicación de una norma general).

En efecto, a mi juicio, la contradicción de tesis en realidad no versa sobre la interpretación de una norma del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos sino sobre un precepto de la Ley de Amparo; además, la contradicción se suscitó entre dos Tribunales Colegiados de diferente Circuito, por ende, estimo que es aplicable el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 y el artículo 86, párrafo segundo, del Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En segundo lugar, aun el supuesto de que se actualizara la competencia de la Primera Sala, se debió advertir que en realidad no estamos ante una genuina contradicción de criterios, pues, desde mi perspectiva, lo que realmente aconteció es que uno de los Tribunales Colegiados contendientes (Tribunal Colegiado del Primer Circuito) dejó de observar la jurisprudencia que ya existe sobre las reglas para emprender el estudio de un amparo contra normas generales, cuando se promueve con motivo del primer acto de aplicación.



En efecto, en los casos analizados por los tribunales contendientes el problema jurídico a resolver era verificar si se estaba o no ante el primer acto de aplicación en perjuicio de la parte quejosa de una norma general (artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos); lo anterior, para establecer si se confirmaba la causal de improcedencia que había invocado el Juez de Distrito, en el sentido de que no se reclamaba la norma con motivo de su primer acto de aplicación y, por ende, debía sobreseerse con base en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.

Ahora bien, sobre las reglas de procedencia del amparo contra leyes (normas generales) cuando se combaten con motivo de un acto de aplicación, ya existe la jurisprudencia 2a./J. 71/2000, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN."

Desde mi perspectiva, dicha jurisprudencia, al ser vinculante, es la que debe orientar el proceder de los órganos jurisdiccionales cuando en la vía de amparo se reclama una norma con motivo de su primer acto de aplicación.

Al respecto, conviene apuntar que a pesar de que dicha jurisprudencia es de la Novena Época, sigue siendo obligatoria para los Tribunales Colegiados en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo.

También es de destacar que el criterio normativo que se desprende de la citada jurisprudencia de la Novena Época es, en esencia, el mismo que se pretende fijar con la solución de la aparente contradicción de criterios que ahora nos ocupa.

Bajo esta perspectiva, insisto, en realidad no estamos frente a una auténtica contradicción de criterios, sino más bien ante un caso en el cual uno de los tribunales contendientes (el del Primer Circuito) no se ciñó a la jurisprudencia que le era vinculante.

Finalmente, por cuanto hace al estudio de fondo, tampoco comparto la argumentación, en tanto que el proyecto mezcla consideraciones relativas a dos diversas causas de improcedencia del juicio de amparo contra leyes, a saber: los actos o normas consentidos tácitamente y la existencia de cosa juzgada en el amparo.

En efecto, aun y cuando el aparente punto de contradicción versa sobre un problema jurídico relativo a la procedencia del amparo contra leyes (normas generales)



desde la perspectiva de si se está o no ante el primer acto de aplicación, en la resolución se incorporan argumentos torales relativos a la "cosa juzgada en el amparo"; no obstante, la cosa juzgada en el amparo es una causal de improcedencia distinta a la prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.

Es por estas tres razones que, respetuosamente, no coincido con el fallo aprobado por la mayoría.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 71/2000 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 235, con número de registro digital: 191311.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A IMPUGNAR NORMAS QUE FUERON CONSENTIDAS, CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA QUE FUE APLICADA PREVIAMENTE EN UN PROCEDIMIENTO DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA RELACIONADA CON LOS MISMOS HECHOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos al resolver asuntos derivados de procedimientos de jurisdicción voluntaria sobre el reconocimiento de acuerdos en materia de hidrocarburos en los que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos con motivo de su aplicación mediante el desechamiento de esos procedimientos, ya que los acuerdos se presentaron fuera del término legal que contempla ese precepto. Uno de los tribunales consideró que la norma fue aplicada previamente a la parte quejosa en otro procedimiento de jurisdicción voluntaria y, por ello, tuvo por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo. El otro órgano colegiado al resolver un caso con circunstancias similares determinó que esa causa de improcedencia no se acreditaba, precisamente, porque la aplicación del referido precepto se dio en otro procedimiento de jurisdicción voluntaria tramitado por la misma promovente, pero que es autónomo del que el tribunal examinó.



Criterio jurídico: Cuando en un juicio de amparo indirecto se reclama la inconstitucionalidad de una norma que regula los plazos para la presentación de un procedimiento de jurisdicción voluntaria y el órgano jurisdiccional advierte que el precepto impugnado fue aplicado previamente en otro procedimiento de jurisdicción voluntaria que se desechó por extemporáneo, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, relativa a normas y actos consentidos tácitamente.

Justificación: El artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo establece que es improcedente el juicio de amparo contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose como tales aquellos en contra de los cuales no se promueva el juicio dentro de los plazos previstos en la propia ley. Además, señala que se entenderá consentida una norma general en el caso de que no se haya promovido el juicio de amparo en contra del primer acto de aplicación en perjuicio de la parte quejosa.

Por otra parte, el precepto 105 de la Ley de Hidrocarburos señala que los acuerdos sobre usos y ocupaciones superficiales serán presentados por el asignatario o por el contratista ante el Juez de Distrito en materia civil o el Tribunal Unitario Agrario competente para validarlos y darles carácter de cosa juzgada (jurisdicción voluntaria). Al respecto, el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos prevé que la presentación de los referidos acuerdos debe realizarse dentro de los siguientes treinta días naturales a su celebración, de lo contrario, el órgano jurisdiccional no podrá validar esos documentos y tampoco dotarlos del carácter de cosa juzgada. En consecuencia, el desechamiento de una solicitud para validar un acuerdo en términos del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos por haberse presentado de forma extemporánea, constituye el primer acto de aplicación de ese precepto en perjuicio de la parte quejosa, de manera que si se impugna su constitucionalidad en procedimientos posteriores, se actualiza la causa de improcedencia precisada, pues aunque los procedimientos sean autónomos, el contenido de ese numeral es el mismo, de modo que una nueva aplicación no da acción a la parte quejosa para cuestionar la constitucionalidad de la norma, si no lo hizo cuando



se aplicó por primera vez a través del desechamiento de la solicitud por extemporánea.

1a./J. 94/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 244/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 21 de septiembre de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Emma Magnolia Ayala Rivera.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 299/2019, en el que consideró que se había consentido el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos porque ya había sido aplicado en perjuicio del solicitante de amparo en diversos procesos de jurisdicción voluntaria en términos del artículo 105 de la citada ley y, por ende, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo; y,

El sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 367/2018, en el que determinó que no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo respecto del artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos porque si bien dicho precepto había sido aplicado anteriormente, lo cierto es que tal aplicación ocurrió en distintos procesos de jurisdicción voluntaria.

Tesis de jurisprudencia 94/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de junio de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de septiembre 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 25 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN. LOS JUZGADORES DEL SISTEMA PENAL MIXTO DEBEN FUNDAR Y MOTIVAR LA SENTENCIA CUANDO FIJAN UN GRADO DE CULPABILIDAD EQUIDISTANTE ENTRE LA MÍNIMA Y LA MEDIA, MÁS CERCANA A LA PRIMERA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 417/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO
Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIR-
CUITO. 14 DE JUNIO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINIS-
TROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS
GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ
ORTIZ MENA, Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA
MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINIS-
TRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRE-
TARIA: ROSALBA RODRÍGUEZ MIRELES.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	LEGITIMACIÓN	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	CRITERIOS DENUNCIADOS	<p>El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito determinó que el tribunal responsable cumplió con la motivación y fundamentación que todo acto de autoridad debe satisfacer al modificar la pena corporal impuesta al sentenciado, pues no se requiere de mayor argumento cuando la penalidad rebasa a la mínima y se mantiene por debajo de la equidistante entre la mínima y la media.</p> <p>Esto, partiendo de la premisa que en el juicio de amparo no se debe obligar a las responsables a imponer la pena mínima (como correlativa de</p>	4



		<p>un grado de punibilidad, o culpabilidad, mínimo obligatorio), conforme a la jurisprudencia "PENA MÍNIMA NO OBLIGATORIA."</p> <p>Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, sostuvo que la autoridad sí está obligada a señalar y fundar las razones por las cuales estima aplicable la punibilidad, cuando el punto se estableció por debajo de la equidistante entre la mínima y la media, esto es, cercano al mínimo, ya que la discrecionalidad de las Juezas y Jueces para determinar las penas se encuentran demarcadas por el legislador. Al respecto, señaló que no pasaba por alto la jurisprudencia 246 de la Primera Sala, de rubro: "PENA MÍNIMA NO OBLIGATORIA."; sin embargo, sólo cuando se fija el grado de culpabilidad en el punto mínimo, no se obliga a su razonamiento, siendo éste el único supuesto de excepción.</p>	
IV.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.	<p>Los Tribunales Colegiados contendientes difirieron en cuanto a si debe fundarse y motivarse cuando al individualizar la pena se fija un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media más cercana a la primera.</p>	12
V.	ESTUDIO DE FONDO.	<p>La pregunta por responder es: ¿En el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales penales al individualizar la pena tienen la obligación de fundar y motivar su determinación cuando fijen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media más cercana a la primera?</p> <p>La respuesta es en sentido positivo. En el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales al individualizar la pena de prisión tienen la obligación de fundar y motivar la sentencia definitiva cuando determinen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media más cercana a la primera.</p> <p>Acorde con el principio de legalidad, el deber de fundar y motivar las determinaciones es inherente a todas las autoridades, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	16



VI	CRITERIO QUE DEBE PREVALECER.	INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS JUZGADORES DEL SISTEMA PENAL MIXTO DEBEN DE FUNDAR Y MOTIVAR CUANDO FIJAN UN GRADO DE CULPABILIDAD EQUIDISTANTE ENTRE LA MÍNIMA Y LA MEDIA, MÁS CERCANA A LA PRIMERA.	30
VII	DECISIÓN.	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios en términos de la presente resolución. SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisado en esta ejecutoria. 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.	31-32

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

El problema jurídico por resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si en el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales penales al individualizar la pena de prisión tienen la obligación de fundar y motivar su determinación cuando fijen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media más cercana a la primera.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido y registrado el veintiocho de noviembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación y



Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por ese órgano jurisdiccional en el amparo directo 230/2022 y el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 480/2017.

2. En su oficio, el Magistrado denunciante manifestó que no compartía la tesis VIII.2o.P.A.8 P (10a.) emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 480/2017, de rubro: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN AL SENTENCIADO EN UN GRADO INFERIOR A LA EQUIDISTANTE ENTRE LA MÍNIMA Y LA MEDIA, NO REQUIERE DE MAYOR FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."

3. **Trámite de la denuncia.** El entonces Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de cinco de diciembre de dos mil veintidós, admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y la registró con el número de expediente **417/2022**; asimismo, turnó el asunto para su estudio al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

4. De igual forma, requirió al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito para que remitiera la versión digitalizada del original o de la copia certificada de la ejecutoria relativa al amparo directo 480/2017 de su índice, así como del proveído en el que informara si el criterio sustentado en dicho asunto se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, señalara las razones que sustenten las consideraciones respectivas. Asimismo, solicitó el envío de la versión digitalizada de la ejecutoria en la que sustente el nuevo criterio y remita dicha información a la cuenta de correo electrónico correspondiente, en términos de lo establecido en la Circular 3/2011-P del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la integración del expediente.

5. **Avocamiento.** El Ministro presidente de esta Primera Sala, en acuerdo de once de enero de dos mil veintitrés, determinó que se avocaba al conocimiento del asunto.



6. En ese propio proveído, se tuvo al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito informando que el criterio emitido en la respectiva sentencia se encuentra vigente.

I. COMPETENCIA

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política del País;¹ 226, fracción II, de la Ley de Amparo;² así como 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;³ en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo Plenario Número 1/2023,⁴ en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos y, por tratarse de un asunto de orden penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Sala, sin que se adviertan motivos para la intervención del Tribunal Pleno.

II. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia proviene de parte legitimada, ya que fue formulada por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito.

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: ...

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."

² **Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por: ...

II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y ..."

³ **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; ..."

⁴ De veintiséis de enero de 2023.



Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Con la finalidad de establecer y determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada y, de ser el caso, fijar el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes.

A. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 480/2017

10. ***** , promovió juicio de amparo directo en contra de la resolución de veintiocho de abril de dos mil diecisiete, mediante la cual la Sala Auxiliar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila resolvió el toca penal ***** formado con motivo del recurso de apelación promovido en contra de la sentencia condenatoria pronunciada por el Juez Cuarto de Primera Instancia en Materia Penal de fecha cinco de septiembre de dos mil dieciséis, dentro del proceso penal número ***** , por el delito de fraude de cuantía mayor, instruido en su contra.

11. De dicha demanda tocó conocer al **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, que la admitió y registró con el número 480/2017.

12. Mediante acuerdo de trece de abril de dos mil dieciocho, el Tribunal Colegiado resolvió negar la protección federal al quejoso y, en lo que interesa, bajo los siguientes argumentos:⁵

a. Señaló que si bien la parte quejosa no formuló concepto de violación respecto de la modificación que realizó el tribunal responsable de la pena corporal

⁵ Fojas 92 a 95 de la sentencia.



(sic) impuesta al quejoso,⁶ asumió en forma oficiosa su estudio, con relación al derecho fundamental de legalidad, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b. Al respecto, estableció que el tribunal responsable cumplió con la motivación y fundamentación que todo acto de autoridad judicial debe satisfacer; porque –dijo– no se requiere de mayor argumento cuando la penalidad rebasa a la mínima y se mantiene por debajo de la equidistante entre la mínima y la media.

c. Afirmó lo anterior, al considerar que, en el caso concreto, si se toma en cuenta que la penalidad mínima es de dos años y la máxima de ocho, se tiene que la media es de cinco y la equidistante entre la mínima y la media es de tres años seis meses. Por lo que si el tribunal modificó la pena impuesta por el Juez, de dos años, diez meses, quince días, a dos años, diez meses, es innecesario que exprese consideración que justifique su proceder, toda vez que está por debajo de la equidistante entre la mínima y la media.

d. Lo anterior es así, si se parte de la premisa de que en el juicio de amparo no se debe obligar a las responsables a imponer la pena mínima (como correlativa de un grado de punibilidad, o culpabilidad, mínimo obligatorio), conforme

⁶ De dos años, diez meses, quince días y multa equivalente a cuarenta días multa, a dos años, diez meses y multa equivalente a cuarenta días multa.

El tribunal responsable justificó que los elementos de punibilidad no fueron modificados, por tanto, consideró como motivación las consideraciones del Juez de primera instancia, quien analizó la individualización de la pena, en donde estimó que la conducta desplegada por el quejoso encaja en el tipo penal, al aprovecharse del error en que hizo incurrir a la víctima, sin mediar violencia, se acreditó el ánimo de obtener un beneficio económico, pero no hubo evidencia sobre la complejidad para obtenerlo, es cierta la afectación patrimonial que ascendió a la cantidad de \$173,961.11, y que en el momento de dictar la sentencia no se había restituido, pero se desconoce el impacto de dicho quebrantamiento patrimonial a la ofendida, ante la ausencia de los elementos probatorios y que se haya causado un daño moral; con todo ello, le permitió establecer como correcta la penalidad que oscila entre el mínimo y el medio más cercano al primero.

Por otra parte, en relación al grado de la punibilidad, el tribunal responsable justificó que no era posible reducir la pena, sino sólo armonizarla en congruencia con lo previsto en el artículo 103, párrafo segundo, inciso c), del Código Penal vigente, en virtud de que la pena debe fijarse en años y meses cerrados, no en días; razón por la cual modificó la pena impuesta por el Juez de primera instancia, en relación con los quince días.



al contenido de la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: "PENA MÍNIMA NO OBLIGATORIA. El juzgador no está obligado a imponer la pena mínima, pues de lo contrario desaparecería el arbitrio judicial y la individualización de la pena no sería discrecional como lo establece la ley, sino un acto reglado u obligatorio."⁷

e. Consideró que interpretarlo de otra forma desaparecería el arbitrio judicial, y la individualización de la pena se volvería un acto reglado y exacto, lo cual menospreciaría la individualización de la sanción de quien tuvo contacto directo con el sentenciado, por unas consideraciones mediatas, bajo el argumento de la necesaria fundamentación y motivación.

f. De ahí que, en esos casos, debe establecerse que, al igual que si se trata de la imposición de la pena mínima, que no requiere de mayor fundamentación y motivación, debe concluirse que tal criterio también es aplicable cuando se imponga una pena que esté por debajo de la equidistante entre la mínima y la media, toda vez que es indiscutible que su cercanía con la mínima, queda en el ámbito de la potestad sancionatoria básica de la responsable.

13. Del anterior criterio, emanó la tesis VIII.2o.P.A.8 P (10a.) de rubro y texto:

"INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN AL SENTENCIADO EN UN GRADO INFERIOR A LA EQUIDISTANTE ENTRE LA MÍNIMA Y LA MEDIA, NO REQUIERE DE MAYOR FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Si bien en los casos en donde se imponga la pena privativa de libertad mínima, no se requiere de mayor motivación y fundamentación, lo cierto es que ello debe hacerse extensivo para cuando la pena de prisión impuesta es correlativa a la culpabilidad menor a la equidistante entre la mínima y la media, tal como si se hubiese impuesto la primera. Esto es así, porque en el juicio de amparo no debe obligarse a las autoridades responsables a imponer la pena mínima, a fin de cumplir con el derecho fundamental de legalidad, de acuerdo con la jurisprudencia

⁷ Publicada en la versión electrónica del *Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 1005892. Época: Sexta Época. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Apéndice* de 2011. Tomo III. Penal Primera Parte – SCJN Sección – Adjetivo. Materia penal. Tesis 514, p. 474.



de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'PENA MÍNIMA NO OBLIGATORIA.' (registro digital: 904227, Sexta Época, Primera Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Tomo II, Materia Penal, Jurisprudencia SCJN, tesis 246, página 182). De interpretarlo de otra forma, desaparecerían el arbitrio judicial y la individualización de la pena, y se volvería un acto reglado y exacto, lo cual desfavorece la individualización de la sanción de quien tuvo contacto directo con el sentenciado, por unas consideraciones mediatas, en este aspecto, bajo el argumento de la necesaria fundamentación y motivación. Por ello, en estos casos, debe establecerse que, como si se tratara de la imposición de la pena mínima, donde no se requiere de mayor fundamentación y motivación, ese criterio también es aplicable cuando se imponga una pena correlativa a la culpabilidad (peligrosidad) que sea inferior de la equidistante entre la mínima y la media, pues su cercanía con la mínima, queda en el ámbito de la potestad sancionatoria básica de la responsable."⁸

B. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 230/2022

14. ***** solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal, contra el acto de la Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes, consistente en la sentencia de catorce de agosto de dos mil veinte, dictada en el toca penal ***** , por el delito de violación equiparada en contra de un menor de edad.

15. Del asunto tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, el cual admitió la demanda y la registró con el número 230/2022.

16. En sesión de tres de noviembre de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado emitió sentencia en la que se resolvió conceder el amparo al quejoso y, en lo que interesa, estableció lo siguiente:⁹

⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo III, página 2859, número de registro digital: 2017624.

⁹ Fojas 167 a 190 de la sentencia.



a. Al individualizar las penas, el juzgador tiene facultad discrecional para determinarlas. Dicha facultad está sujeta a que motive adecuadamente el lugar o escalafón en el que se ubica el grado de reproche determinado al inculpado. Ello, bajo el parámetro de una culpabilidad mínima a una máxima, con la que demostrara, en cumplimiento a las normas que rigen la individualización de la pena y con el principio de exacta aplicación de la ley, que el *quantum* de la pena resulta congruente con el grado de reproche del inculpado.

b. Lo anterior, dijo, encuentra apoyo en la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. DEBE SER CONGRUENTE CON EL GRADO DE CULPABILIDAD ATRIBUIDO AL INCULPADO, PUDIENDO EL JUZGADOR ACREDITAR DICHO EXTREMO A TRAVÉS DE CUALQUIER MÉTODO QUE RESULTE IDÓNEO PARA ELLO."¹⁰

c. Señaló que, en el caso particular, y contrario a lo que el quejoso indicó en los conceptos de violación, en la sentencia reclamada no se tomaron en consideración situaciones personales del infractor para fijar el grado de culpabilidad, así como tampoco el estudio técnico interdisciplinario emitido por la autoridad penitenciaria, sino parcialmente se atendieron los requisitos previstos en el artículo 181 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Aguascalientes.

d. Además, tampoco advirtió que se hubiese vulnerado el derecho fundamental al no doble enjuiciamiento previsto en el artículo 23 constitucional, ya que los elementos que se tuvieron en cuenta para confirmar el grado de culpabilidad del sentenciado, a saber: "levemente superior al mínimo, pero inferior a la equidistante entre la mínima y la media de las penas", no fueron considerados para tener por acreditados los elementos del delito, aunado a que el delito no fue agravado.

e. Calificó de esencialmente fundado el concepto de violación en el que se sostuvo que la sentencia que confirmó el grado de culpabilidad no se fundó ni motivó.

¹⁰ Jurisprudencia 1a./J. 157/2005, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, pág. 347, registro digital: 176280.



f. Señaló no compartir la afirmación implícita de la Sala responsable en cuanto a que, por haberse impuesto un grado de culpabilidad inferior al equidistante entre el mínimo y el punto medio, la Sala no debía fundar ni motivar.

g. Estimó que, para establecer una correcta individualización de la pena, deben razonarse pormenorizadamente los hechos delictivos, especificando la forma y la manera de cómo influyen en el ánimo del juzgador, para determinar en qué punto entre el mínimo y el máximo se encuentra la culpabilidad del acusado.

h. Indicó que no es suficiente hacer una simple cita del precepto legal que regula el arbitrio judicial sobre el tema, ni hablar de las circunstancias que se enumeran con el mismo lenguaje general o abstracto en la legislación. Tampoco basta hacer cita de los diversos datos generales del sentenciado y demás circunstancias que rodean al delito, sino que es menester exponer de manera razonada, de qué forma influyeron éstos en el ánimo del juzgador para concluir que el grado de culpabilidad es superior al mínimo.

i. Refirió que no perdía de vista el contenido de la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PENA MÍNIMA NO OBLIGATORIA.", que establece que la cuantificación de la pena corresponde exclusivamente al juzgador, quien goza de plena autonomía para fijar el monto que estime justo dentro de los mínimos y máximos señalados en la ley, quien no está obligado a imponer la pena mínima, pues de lo contrario desaparecería el arbitrio judicial y la individualización de la pena no sería discrecional como lo establece la ley, sino un acto reglado u obligatorio.

j. Sin embargo, señaló que esa discrecionalidad debe basarse en las reglas normativas de la individualización de la pena, y sólo cuando se fija el grado de culpabilidad en el punto mínimo, no obliga a su razonamiento.

k. Determinó que la culpabilidad del activo debe, inicialmente, ser considerada como mínima, siendo aquellas circunstancias relativas a las exteriores de ejecución del delito y las particulares del acusado, las que, al irse acreditando, reflejen un mayor grado de la misma. Lo anterior, teniendo en cuenta que en los delitos existe un límite penal mínimo y un tope penal máximo. De ahí que el Juez debe ponderar dentro de ese marco la pena correspondiente.



l. Así, en atención al principio de exacta aplicación de la ley –previsto en el artículo 14 constitucional–, la pena que fije el juzgador como consecuencia de la comisión del delito debe ser congruente con el grado de culpabilidad atribuido al agente.

m. De esta manera, la discrecionalidad de la que goza el Juez para determinar las penas aplicables por la comisión de un delito se encuentra limitada por el legislador, por medio de un conjunto de reglas encaminadas a evitar que éste pueda imponer pena alguna por analogía o mayoría de razón. El juzgador, en cada caso concreto, se encuentra obligado a motivar adecuadamente el por qué establece un determinado grado de culpabilidad (mínimo, medio, máximo, equidistante entre el mínimo y el medio, equidistante entre el medio y el máximo), como base de la individualización de la punibilidad. Lo anterior, con el fin de demostrar que el *quantum* de la pena resulta congruente con el grado de reproche del inculpado, por encontrarse ambos en igual lugar de sus respectivos parámetros.

n. Determinó, que la autoridad está obligada a señalar y fundar las razones por las cuales aumentó –poco o mucho– la sanción, mediante el análisis de las circunstancias favorables y desfavorables del probable responsable. De no analizarse dichas circunstancias, implica que el juzgador realice esta cuantificación con base en apreciaciones subjetivas, atendiendo a la conciencia o ánimo en que se encuentre al momento de resolver el asunto. Lo cual, es jurídicamente inadmisibles, en virtud de que conforme al artículo 18 constitucional, el sistema penitenciario se basa en la reinserción social y no en el castigo.

o. La autoridad sí está obligada a señalar y fundar las razones por las cuales estima aplicable la punibilidad, aun cuando el punto se estableció por debajo de la equidistante entre la mínima y la media, esto es, más cercano al mínimo. Ello, ya que no se trata del grado mínimo, siendo el único supuesto de excepción. Razón por la cual, si en el caso no se ubicó al inculpado en el grado mínimo, sí había obligación de la autoridad responsable de fundar y motivar su decisión a fin de respetar el artículo 16 constitucional.



p. Asimismo, el Tribunal Colegiado señaló que no comparte la tesis aislada que invocó la autoridad responsable emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, de rubro: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN AL SENTENCIADO EN UN GRADO INFERIOR A LA EQUIDISTANTE ENTRE LA MÍNIMA Y LA MEDIA, NO REQUIERE DE MAYOR FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."¹¹

q. Señaló que, en el caso particular, no se cumplió con tales extremos, pues la autoridad responsable no expuso razones suficientes para establecer una debida fundamentación y motivación respecto a las consideraciones por las que fijó el grado de culpabilidad atribuido al quejoso, en el punto levemente superior al mínimo, pero inferior a la equidistante entre la mínima y la media de las penas.

r. La Sala responsable precisó las circunstancias destacadas por el juzgador primigenio, bajo las cuales fueron ejecutados los ilícitos, señaló algunos de los elementos previstos en el artículo 181 del Código de Procedimientos Penales para el Estado pero, al realizar dicha autoridad una descripción conjunta del entorno de circunstancias de hecho y de la conducta desplegada por el activo aquí quejoso, que en efecto fueron suficientes para estimarlo penalmente responsable del delito de violación equiparada, los razonamientos del tribunal de alzada son imprecisos para conocer bajo cuáles particularidades de esos hechos o de las características del quejoso, su culpabilidad debía ser la fijada por la responsable.

s. Al respecto, señaló el contenido de la tesis aislada II.1.32 P (10a.), de rubro: "RECURSO DE APELACIÓN EN MATERIA PENAL. AUN CUANDO EL TRIBUNAL DE ALZADA HAYA SUSTENTADO SU DECISIÓN HACIENDO SUYOS LOS ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA DE PRIMER GRADO, DEBIDO A QUE NO ENCONTRÓ MOTIVO PARA SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA, CON BASE EN LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 40/97, ESA CIRCUNSTANCIA NO LO AUTORIZA A INCUMPLIR CON SU DEBER DE FUNDARLA Y MOTIVARLA (ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS TRIBUNALES DE ALZADA DE COMPLETITUD DE SUS

¹¹ Tesis VIII.2o.P.A.8 P (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, materias constitucional y penal, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, agosto de 2018, Tomo III, pág. 2859, registro digital: 2017624.



DECISIONES, SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS)."¹²

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

17. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que, para que se actualice la contradicción de tesis (hoy de criterios) basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.¹³

18. En efecto, la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto.

19. Esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

20. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas, siendo parecidas, 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.

¹² Tesis II.1.32 P (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, materia penal, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, febrero de 2016, Tomo III, página 2122, registro digital: 2011094.

¹³ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."



21. En ese sentido, 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. Por tanto, si 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.

22. Con base en lo anterior, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

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

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, 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. 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.

23. En el caso, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **existe la contradicción de criterios** denunciada entre los órganos contendientes, tal y como enseguida se demostrará.

24. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución con relación a la obligación del Juez penal de fundar y motivar cuando al individualizar la pena fija un grado de culpabilidad superior al mínimo, es decir, un grado menor de la equidistante de la mínima y la media de la punibilidad establecida para el delito.



25. **Segundo requisito: Punto de toque y diferencia de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala considera que, en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos colegiados contendientes, existió un punto de toque que detona un auténtico tema de contradicción.

26. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito** determinó que el tribunal responsable cumplió con la motivación y fundamentación que todo acto de autoridad debe satisfacer al modificar la pena corporal impuesta al sentenciado, pues no se requiere de mayor argumento cuando la penalidad rebasa la mínima y se mantiene por debajo de la equidistante entre la mínima y la media.

27. Esto, partiendo de la premisa que en el juicio de amparo no se debe obligar a las responsables a imponer la pena mínima (como correlativa de un grado de punibilidad, o culpabilidad, mínimo obligatorio), conforme a la jurisprudencia "PENA MÍNIMA NO OBLIGATORIA."¹⁴

28. Bajo esos parámetros, dijo, si la imposición de la pena mínima no requiere de mayor fundamentación y motivación, debe concluirse que tal criterio también es aplicable cuando se imponga una pena que esté por debajo de la equidistante entre la mínima y la media, toda vez que es indiscutible su cercanía con la mínima.

29. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito**, sostuvo que la autoridad sí está obligada a señalar y fundar las razones por las cuales estima que el grado de punibilidad se establece por debajo de la equidistante entre la mínima y la media, esto es, cercano al mínimo, ya que la discrecionalidad de las Juezas y Jueces para determinar las penas se encuentran demarcadas por el legislador.

¹⁴ El texto dice: "El juzgador no está obligado a imponer la pena mínima, pues de lo contrario desaparecería el arbitrio judicial y la individualización de la pena no sería discrecional como lo establece la ley, sino un acto reglado u obligatorio.". Siendo los datos de localización correctos: Jurisprudencia 246, Primera Sala, Sexta Época, visible en el *Apéndice* 2000, Tomo II, Penal, Jurisprudencia SCJN, página 182, número de registro digital: 904227.



30. Por tanto, para demostrar que el *quantum* de la pena resulta congruente con el grado de reproche del inculcado los juzgadores deben fundar y motivar su determinación, a fin de respetar el artículo 16 constitucional, así como el principio de exacta aplicación de la ley penal y el derecho a la reinserción social.

31. Al respecto, señaló que no pasaba por alto la jurisprudencia 246 de la Primera Sala de rubro: "PENA MÍNIMA NO OBLIGATORIA."; sin embargo, sólo cuando se fija el grado de culpabilidad en el punto mínimo, no se obliga a su razonamiento, siendo éste el único supuesto de excepción.

32. Como puede observarse, si bien ambos Tribunales Colegiados coincidieron en que, acorde con la jurisprudencia 246 de la Primera Sala citada, cuando se impone una pena mínima las autoridades judiciales no están obligadas a fundar y motivar su decisión, lo cierto es que difirieron cuando se fije un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media más cercana a la primera. Lo anterior, bajo el análisis de asuntos sentenciados en el sistema penal mixto.

33. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Las ejecutorias contendientes reflejan contradicción en sus consideraciones y razonamientos, lo que origina la formulación de la siguiente pregunta:

- ¿En el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales penales al individualizar la pena tienen la obligación de fundar y motivar su determinación cuando fijen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media más cercana a la primera?

V. ESTUDIO DE FONDO

34. Para dar respuesta al cuestionamiento, se desarrollarán los siguientes temas: I) El deber de fundar y motivar las resoluciones jurisdiccionales (principio de legalidad); II) La individualización de la pena y arbitrio judicial; y, III) Responder: ¿En el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales penales al individualizar la pena de prisión tienen la obligación de fundar y motivar su determinación cuando fijen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media más cercana a la primera?



I) El deber de fundar y motivar las resoluciones jurisdiccionales (principio de legalidad)

35. El deber de todas las autoridades competentes de fundar y motivar sus determinaciones escritas se encuentra inserto en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵

36. Esta Primera Sala en la contradicción de tesis 133/2004-PS,¹⁶ sustentó que dicho precepto constitucional establece la garantía de legalidad de los actos de autoridad que afecten o infrinjan alguna molestia a los particulares, sin privarlos de sus derechos, e impone a las autoridades que los emitan, la obligación de que tales actos de molestia se expresen por escrito, provengan de autoridad competente y que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

37. Entendiéndose como fundamentación y motivación, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho que se consideraron por la autoridad para emitir el acto, los cuales deberán ser reales y ciertos, e investidos con la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad.¹⁷

38. En el caso de los juicios y procedimientos orales, esta garantía queda colmada cuando haya constancia de dicha circunstancia por cualquier medio en el que se constate su contenido.¹⁸

¹⁵ "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. ..."

¹⁶ Resuelta en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil cinco, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz y presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente).

¹⁷ Cfr. Tesis de la Primera Sala publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Segunda Parte, página 56, número de registro digital: 234576, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE."

Cfr. Tesis de la Segunda Sala visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XCII, página 1199, número de registro digital: 321037, de rubro: "ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS DEL."

¹⁸ En el entendido de que la contradicción de tesis 133/2004-PS referida, hacía alusión al párrafo primero del artículo 16 constitucional anterior a la reforma de quince de septiembre de dos mil diecisiete, en el que aún no se contemplaban los supuestos de los juicios orales.



39. Respecto de las resoluciones judiciales, en el precedente en mención se dijo que el requisito de **fundamentación** responde, en términos generales, al 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.¹⁹

40. En tanto, el requisito de **motivación** exige que se analice y valore razonadamente cada uno de los medios de prueba que ante la jurisdicción de la autoridad hayan sido ofrecidos y resulten pertinentes para el caso concreto, a fin de determinar si quedaron probadas o no las hipótesis de hecho que fueron planteadas por las partes.

41. De este modo, se señaló que para el dictado de una resolución jurisdiccional deben, primeramente, satisfacerse las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, colmarse el principio de debido proceso establecido en el artículo 14 constitucional, el cual, se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

42. Por ello, las resoluciones dictadas por los juzgadores no deben desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan.

43. Esto, se dijo, en atención a que a las anteriormente llamadas garantías individuales al estar previstas en nuestra Constitución les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133

¹⁹ Cfr. Tesis del Pleno P. CXVI/2000 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 143, número de registro digital: 191358: "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."



conforme al cual, los Jueces de cada Estado deben arreglarse a dicho ordenamiento, a pesar de las disposiciones en contrario o de las omisiones que pudieran existir en las Constituciones o en las leyes locales.

44. Por tanto, las resoluciones que emitan las autoridades jurisdiccionales deben cumplir con el debido proceso y legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política Federal que establecen, por una parte, la obligación de decidir todas las controversias sometidas a su conocimiento, tomando en cuenta todos y cada uno de los puntos materia del debate, y por otra, que todo acto de autoridad que se dirija a los gobernados debe estar debidamente fundado y motivado.

45. En ese orden de ideas, se concluyó que la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis. Es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, teniendo como apoyo el o los preceptos jurídicos que le permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

46. Por tanto, en el caso de las resoluciones jurisdiccionales, el principio de legalidad tiene como objeto que el juzgador no las dicte en forma arbitraria, sino ajustadas al ordenamiento legal, a efecto de que el gobernado pueda establecer si se respetaron de manera cabal las normas que dicho juzgador consideró para resolver el debate.

47. Ello, porque el referido principio establece una regla general que tiene aplicación en todas las resoluciones jurisdiccionales, ya sean en materia civil, penal, administrativa y laboral y que tiene como objeto que el juzgador no las dicte en forma arbitraria, sino cumpliendo con la exigencia de examinar y valorar los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso, ajustando su determinación al ordenamiento legal aplicable al caso, a efecto de que el gobernado pueda establecer si se res-



petaron de manera cabal las normas que dicho juzgador consideró para resolver el debate.

48. Del anterior criterio emanó la jurisprudencia 1a./J. 139/2005, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE."²⁰

49. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*, señaló que las decisiones que adopten los órganos internos que afecten derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario éstas resultarían arbitrarias. De este modo, estableció que la motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión.²¹

50. Asimismo, en el *Caso Escher y otros Vs. Brasil*, estableció que dichas determinaciones deben exponer, a través de una argumentación racional, los motivos en los cuales se fundan, teniendo en cuenta los alegatos y el acervo probatorio aportado en autos. En el entendido de que el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento señalado en las peticiones, sino puede variar según la naturaleza de la decisión.

51. En los procedimientos cuya naturaleza jurídica exija que la decisión sea emitida sin audiencia de la otra parte, la motivación y fundamentación deben demostrar que han sido ponderados todos los requisitos legales y demás elementos que justifican la concesión o la negativa de la medida. De este modo, el libre convencimiento del Juez debe ser ejercido respetándose las garantías adecuadas y efectivas contra posibles ilegalidades y arbitrariedades en el procedimiento en cuestión.²²

²⁰ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 162, número de registro digital: 176546.

²¹ Cfr. Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C, No. 170, párr. 107.

²² Cfr. Corte IDH. *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C, No. 200.



52. En ese mismo sentido, en el *Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador*, la Corte estableció que una exposición clara de una decisión constituye parte esencial de una correcta motivación judicial, entendida como "la justificación razonada que permite llegar a una conclusión". En ese sentido, el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática.

53. Como lo dijo la Corte en precedentes, las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, de lo contrario, serían decisiones arbitrarias. Por ello, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, los motivos y normas en los que se basó la autoridad para tomar su decisión. Ésta debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado.

54. Por todo ello, el deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para salvaguardar el derecho a un debido proceso, no sólo del imputado, sino de las víctimas en relación con sus derechos de acceso a la justicia y a conocer la verdad, en relación con el artículo 25 de la Convención.²³

55. Finalmente, en el *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*, la Corte subrayó la relevancia de la motivación a fin de garantizar el principio de presunción de inocencia, principalmente en una sentencia condenatoria, la cual debe expresar la suficiencia de prueba de cargo para confirmar la hipótesis acusatoria; la observancia de las reglas de la sana crítica en la apreciación de la prueba, incluidas aquellas que pudieran generar duda de la responsabilidad penal; y el juicio final que derive de esta valoración.

²³ *Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C, No. 306.



56. En su caso, indicó, se deben reflejar las razones por las que fue posible obtener convicción sobre la imputación y la responsabilidad penal, así como la apreciación de las pruebas para desvirtuar cualquier hipótesis acusatoria. Lo anterior, permitiría desvirtuar la presunción de inocencia y determinar la responsabilidad penal más allá de toda duda razonable. Ante la duda, la presunción de inocencia y el principio *in dubio pro reo* operan como criterio decisorio al momento de emitir el fallo.

57. Asimismo, se señaló la relevancia de la motivación con la posibilidad de recurrir el fallo. Ello, ya que la motivación de la decisión judicial es condición de posibilidad para garantizar el derecho de defensa, demuestra a las partes que han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores.²⁴

II) La individualización de la pena y arbitrio judicial

58. El artículo 21 de la Constitución Federal es claro en establecer que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

59. En la emisión de una sentencia en materia penal, en la que se haya comprobado el delito y la plena responsabilidad del inculpado en su comisión, los juzgadores deben fijar las penas y/o medidas de seguridad a las cuales se haya hecho acreedor. Para ello, se debe establecer la gravedad del delito y el grado de culpabilidad con base en las pruebas recabadas durante las diversas etapas del procedimiento. Con lo anterior, se determina el tiempo concreto de la pena de prisión dentro de los límites mínimo y máximo establecidos por el legislador para cada uno de los delitos cometidos.²⁵

²⁴ Corte IDH. *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C, No. 331.

²⁵ Loranca Muñoz, Carlos, *Individualización judicial de las penas y medidas de seguridad*, México, Colección Instituto de la Judicatura Federal, 1a. Ed., 2008, p.17.



60. Tratándose del sistema penal mixto, la individualización de la pena debe encontrarse inmersa en el texto de la sentencia condenatoria, una vez que se comprobó la comisión del delito y la plena responsabilidad de la persona. A diferencia del sistema penal acusatorio, en el que se debe llevar una audiencia especial para individualizar la pena.

61. El juzgador, al momento de individualizar la pena debe considerar los elementos que se establecen en el Código Penal (en la mayoría de los Estados) o bien en el Código Procesal de la materia. Estas pautas regulan el razonamiento de individualización de la sanción a imponer.

62. Por ejemplo, en los casos que motivaron las determinaciones de las ejecutorias en contienda, cada juzgador penal atendió al contenido de los artículos 181 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Aguascalientes y 103 del Código Penal del Estado de Coahuila,²⁶ respectivamente.

²⁶ "Artículo 181. Individualización de las sanciones. El Juez al dictar la sentencia que corresponda, fijará las sanciones que estime justas dentro de los límites señalados en cada figura típica, teniendo en cuenta los aspectos objetivos y subjetivos del hecho, la afectación o puesta en peligro concreto del bien jurídico, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de realización, los motivos determinantes de la conducta, la forma de intervención, la relación víctima victimario, y las demás circunstancias que determinen la gravedad del hecho y la culpabilidad del responsable.

"Para la adecuada aplicación de las sanciones, el juzgador deberá tomar conocimiento directo del inculpado y de la víctima, así como de las circunstancias de realización del hecho punible.

"Para estos fines, el Juez requerirá siempre de los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del inculpado, y en los casos específicos, de su relación con la víctima."

"Artículo 103 (PAUTAS PARA INDIVIDUALIZAR LA PENA DE PRISIÓN EN CADA DELITO DOLOSO)

"Para individualizar la pena de prisión a un delito doloso, dentro del marco legal punible previsto para el mismo, el juzgador graduará la conducta culpable del imputado y el grado de afectación por parte del mismo, sólo si los factores señalados en este artículo, concurren al hecho delictuoso de que se trate y, además, los mismos sean racionalmente relevantes para graduar la mayor o menor gravedad de dicha conducta en el hecho.

"A. (Graduación de la conducta culpable en el hecho). En primer lugar, el juzgador: ...

"I. (Gravedad de la conducta al concretar el hecho) ...

"II. (Aprovechamiento de condiciones personales, posición de víctimas ante la conducta del imputado, o viceversa, y ejercicio de violencia) ...

"III. (Conducta del imputado ante motivos que le dieron pie) ...

"IV. (Duración y complejidad de la conducta lesiva). El juzgador también valorará, en su caso, la mayor o menor duración de la conducta peligrosa o lesiva, la mayor o menor complejidad de la misma en su realización, y los mayores o menores obstáculos que tuvo que superar el imputado para consumar el delito.



63. Cabe destacar que esta Primera Sala²⁷ al analizar este tipo de normas señaló que las mismas prevén un marco que el juzgador debe atender para determinar el grado de culpabilidad del sujeto activo, con ello fijan el reproche penal respectivo, el cual encausa el arbitrio judicial. Lo anterior, implica un límite a la actividad jurisdiccional en la labor de individualizar la punibilidad.

64. Indicó que la ley penal no fija denominaciones o categorías predeterminadas respecto de la graduación de la culpabilidad, sino que se limita a proporcionar reglas normativas para regular el criterio del juzgador, evitando así que éste imponga alguna pena por analogía o mayoría de razón, pues en cada caso

"V. (Móviles desvaliosos de la conducta) ...

"VI. (Motivos y situaciones de menor exigibilidad, y situaciones o móviles de menor desvalor de la conducta). ...

"VII. (Otras circunstancias).

"B. (Graduación de la afectación). En segundo lugar, el juzgador:

"I. (Valoración del peligro o de la lesión) ...

"II. (Valoración del daño moral) ...

"III. (Valoración del obrar de la víctima respecto a la afectación) ...

"C. (Determinación del grado de punibilidad). La apreciación en conjunto del grado de culpabilidad y del grado de afectación, determinará el de punibilidad. Conforme al cual el juzgador impondrá la pena de prisión que corresponda por el delito doloso de que se trate.

"Tanto si se trata de un delito doloso o de uno culposo, si según el grado de punibilidad al que arribe el juzgador, existe un remanente de días respecto a la pena de prisión a imponer, aquél restará los mismos e impondrá la pena de prisión por años y/o meses cerrados. Cada mes equivaldrá a treinta días.

"Si la pena de prisión a imponer no excede de un mes, su imposición se considerará innecesaria y el juzgador cambiará la pena de prisión por un sustitutivo penal y/o por suspensión de derechos y medidas de seguridad, hasta por el tiempo que resultó de la pena de prisión.

"D. (Pautas complementarias). El número de factores contradictorios que haya concurrido en la concreción del hecho delictuoso, no determinará los grados de la conducta culpable o de afectación, sino el peso valorativo, ponderado racionalmente, de los factores concretados, en uno y otro sentido.

"E. (Aumento de pena en concurso de delitos). Tratándose de concurso de delitos, para resolver sobre el aumento potestativo de la pena impuesta, se estará a lo previsto en el artículo 101, fracción VI, párrafos segundo, tercero y cuarto, de este código.

"F. (Prohibición de graduación conjunta de los injustos culpables). El grado de culpabilidad y el de afectación se determinan para cada delito a efecto de individualizar proporcionalmente la pena que le corresponda al imputado por ese delito, por tanto, tratándose de concurso de delitos queda prohibido fijar de manera conjunta el grado de culpabilidad y/o el de afectación, o el grado de punibilidad, respecto a todos o algunos de los delitos concursantes."

²⁷ En el amparo directo en revisión 383/2004, resuelto en sesión de veintiséis de mayo de dos mil cuatro, analizó la constitucionalidad de los artículos 71 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal –antes nuevo Código Penal para el Distrito Federal–.



tendrá que motivar el por qué establece un determinado grado de culpabilidad como base de la individualización de la punibilidad.

65. Asimismo, determinó que estos preceptos cumplen con los principios de seguridad jurídica y de legalidad, toda vez que solamente establecen un límite a la actividad jurisdiccional en la labor de individualizar la pena.²⁸

66. En otro precedente,²⁹ en el que retoma el anterior criterio, además de confirmar la constitucionalidad de la facultad que el legislador delegó a los juzgadores para graduar el nivel de culpabilidad de un sentenciado a fin de individualizar su pena, consideró que dicho ejercicio de individualización no resulta arbitrario, pues en todo caso debe estar basado en los parámetros de evaluación que ahí se establecen. Es decir, los Jueces penales no pueden sustentarse en meras apreciaciones subjetivas o intuitivas, sino tener apoyo en los distintos elementos previstos en las distintas fracciones que integran dichas normas.

67. En ese entendido, esta Primera Sala enfatizó que el Juez, **en cada caso, tiene que motivar** por qué establece un determinado grado de culpabilidad como base en la individualización de la pena. Así, consideró que el juzgador no puede conducirse de modo arbitrario, por el contrario, todos sus razonamientos deben tener consistencia lógica y guardar correspondencia material con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Determinó que, cualquier transgresión a ese deber de motivación a cargo del Juez puede ser impugnada y también debe ser analizada con todo rigor.

68. Se consideró que al contemplarse una técnica de graduación que da margen a la discrecionalidad, no se genera arbitrariedad. Sin embargo, para que el uso del arbitrio judicial quede controlado y se apegue a los contenidos que demanda

²⁸ Dicho criterio originó la tesis 1a. XCIX/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 197, número de registro digital: 181119, de rubro: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DEL NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECEN EL MARCO JURÍDICO QUE DEBE ATENDER EL JUZGADOR PARA DETERMINAR EL GRADO DE CULPABILIDAD, NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA."

²⁹ Amparo en directo en revisión 343/2012. Resuelto en sesión de 25 de abril de 2012.



nuestro régimen constitucional, es de esencial importancia que el Juez motive su resolución de modo adecuado y exhaustivo.

69. Con base en las consideraciones anteriores, procede dar respuesta al cuestionamiento:

III) ¿En el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales penales al individualizar la pena de prisión tienen la obligación de fundar y motivar su determinación cuando fijen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media más cercana a la primera?

70. La respuesta a esta interrogante es en sentido **positivo**. Esta Primera Sala determina que los Jueces penales deben fundar y motivar la individualización de la pena cuando determinen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media más cercana a la primera.

71. Acorde con el principio de legalidad, el deber de fundar y motivar las determinaciones es inherente a todas las autoridades, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

72. En el caso de las resoluciones judiciales, éstas deben cumplir con los principios de debido proceso y de legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Ello porque, por un lado, los juzgadores de este país tienen la obligación de decidir las controversias sometidas a su conocimiento, tomando en consideración todos y cada uno de los puntos materia del debate y, por otro, porque todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

73. Recordemos que el principio de legalidad tiene como objeto que el juzgador no dicte sus resoluciones en forma arbitraria, sino ajustadas al ordenamiento legal, a efecto de que el gobernado pueda establecer si se respetaron de manera cabal las normas que dicho juzgador consideró para resolver el caso.



74. Ahora bien, la individualización de la sanción es un razonamiento jurídico que realiza el Juez penal para establecer el grado de culpabilidad del procesado. De acuerdo con ese grado, se determina el tiempo de la pena de prisión a imponer. Lo anterior, a través de una operación aritmética que toma como base la pena de prisión que, bajo un parámetro mínimo y un máximo, el legislador establece por la comisión de un delito. Es por ello, que *debe existir congruencia* entre el grado de culpabilidad fijado y lo que finalmente se impone como pena de prisión.

75. Es cierto que los juzgadores cuentan con el arbitrio judicial para individualizar las penas, no obstante, éste se encuentra limitado conforme a las pautas normativas para regular su criterio, evitando de este modo que impongan alguna pena por analogía o mayoría de razón. En el sistema penal mexicano estas reglas quedan determinadas en las diversas legislaciones penales para cada entidad y a nivel federal.

76. Con relación a la congruencia que debe existir en ese ejercicio de individualización de la pena, cabe recordar que esta Primera Sala en la contradicción de tesis (hoy contradicción de criterios) 79/2005-PS³⁰ fue enfática en señalar que el juzgador penal, para justificar el *quantum* de la pena impuesta al inculpado,

³⁰ Fallada en sesión de 26 de octubre de 2005, por unanimidad de cinco votos, siendo ponente el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Asunto del que derivó la jurisprudencia 1a./J. 157/2005, de rubro y texto siguientes: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. DEBE SER CONGRUENTE CON EL GRADO DE CULPABILIDAD ATRIBUIDO AL INCULPADO, PUDIENDO EL JUZGADOR ACREDITAR DICHO EXTREMO A TRAVÉS DE CUALQUIER MÉTODO QUE RESULTE IDÓNEO PARA ELLO. De conformidad con los artículos 70 y 72 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, el Juez deberá individualizar la pena, dentro de los límites previamente fijados por el legislador, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente. De ahí que la discrecionalidad de la que goza aquél para cuantificar las penas esté sujeta a que motive adecuadamente el lugar o escalafón en el que se ubica el grado de reproche imputado al inculpado, dentro del parámetro que va de una culpabilidad mínima a una máxima, para así poder demostrar, en cumplimiento a las normas que rigen la individualización de la pena y con el principio de exacta aplicación de la ley, que el *quantum* de la pena resulta congruente con el grado de reproche del inculpado, por encontrarse ambos en igual lugar dentro de sus respectivos parámetros. Para lograr tal fin, el juzgador puede valerse de cualquier método que resulte idóneo para ello, pues no existe norma alguna que lo constriña a adoptar algún procedimiento matemático en específico, entre los diversos que resulten adecuados para desempeñar dicha labor.". Registro digital: 176280. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia penal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, página 347.



debe motivadamente explicar, en los términos rigurosos exigidos por los artículos 14 y 16 constitucionales, el lugar o escalafón dentro de la escala de culpabilidad en el que, a su arbitrio, se encuentra colocada la conducta delictiva imputada al inculpado, pues sólo de esa manera se podrá determinar de manera indubitable si la pena impuesta por el Juez resulta congruente con el grado de culpabilidad del procesado, por encontrarse ambos, dentro de sus respectivos parámetros, en igual lugar.

77. Indicó que, para evidenciar el grado de culpabilidad del inculpado, el juzgador no se encuentra obligado a seguir algún procedimiento matemático específico de entre los muchos posibles (por ejemplo, usar porcentajes, fracciones, etcétera), pues no existe prescripción constitucional o legal en ese sentido. Por tal motivo, el juzgador puede valerse de cualquier método, siempre y cuando ése resulte adecuado a fin de poder determinar con claridad cuál es el lugar o escalafón en el que se encuentra ubicado el grado de reproche del inculpado, dentro de un parámetro que va de una culpabilidad mínima a una máxima, para de esa manera poder demostrar que, de conformidad con las reglas que rigen la individualización de la pena, la sanción impuesta al inculpado resulta congruente con el grado de reproche que se le atribuyó.

78. En ese sentido, no basta que los juzgadores funden y motiven una sentencia condenatoria al momento de que consideren acreditado la comisión del delito y la plena responsabilidad del procesado, sino que ello –también– deben hacerlo al momento de individualizar la pena. Los juzgadores, en cada caso, tendrán que motivar por qué establecen un determinado grado de culpabilidad, pues es la base para establecer el *quantum* de la punibilidad a imponer.

79. El juzgador no puede conducirse de modo arbitrario, pues sus razonamientos deben tener consistencia lógica y guardar correspondencia material con los principios constitucionales.

80. La relevancia de la motivación y fundamentación de las resoluciones judiciales involucra la posibilidad de recurrir el fallo. Cualquier transgresión a ese deber de fundar y motivar a cargo del Juez debe ser analizado con todo rigor. Con ello, se garantiza el derecho de defensa, pues en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, ese actuar proporciona la posibilidad de cuestionar la



resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión planteada, ante las instancias superiores.

81. Recordemos que una sentencia condenatoria en materia penal es la máxima expresión de reproche del Estado Mexicano en contra de una persona a quien se le comprobó su responsabilidad en la comisión de uno o varios delitos.

82. Lo anterior, es acorde con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que las decisiones que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, de lo contrario, serían decisiones arbitrarias.

83. En materia penal el deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para salvaguardar el derecho a un debido proceso, no sólo del imputado, sino de las víctimas en relación con sus derechos de acceso a la justicia y a conocer la verdad, en relación con el artículo 25 de la Convención.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

84. 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:

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN. LOS JUZGADORES DEL SISTEMA PENAL MIXTO DEBEN FUNDAR Y MOTIVAR LA SENTENCIA CUANDO FIJAN UN GRADO DE CULPABILIDAD EQUIDISTANTE ENTRE LA MÍNIMA Y LA MEDIA, MÁS CERCANA A LA PRIMERA.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones divergentes al determinar si en el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales penales al individualizar la pena tienen o no la obligación de fundar y motivar su determinación cuando fijen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media, más cercana a la primera.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales al individualizar la pena de prisión tienen la obligación de fundar y motivar la sentencia definitiva cuando determinen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media, más cercana a la primera.

Justificación: Acorde con el principio de legalidad, el deber de fundar y motivar las determinaciones es inherente a todas las autoridades, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las resoluciones judiciales, éstas deben cumplir con los principios de debido proceso y de legalidad establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General. Ello es así, pues, por un lado, los juzgadores tienen la obligación de decidir las controversias sometidas a su conocimiento, tomando en consideración todos y cada uno de los puntos materia del debate; y, por otro, porque todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Ahora bien, la individualización de la sanción es un razonamiento jurídico que realiza el Juez penal para establecer el grado de culpabilidad del procesado. De acuerdo con ese grado, se determina el tiempo de la pena de prisión a imponer, a través de una operación aritmética que toma como base la pena de prisión que, bajo un parámetro mínimo y un máximo, el legislador establece por la comisión de un delito. Es por ello, que debe existir congruencia entre el grado de culpabilidad fijado y lo que finalmente se impone como pena de prisión. Es cierto que los juzgadores cuentan con el arbitrio judicial para individualizar las penas, no obstante, éste se encuentra limitado conforme a las pautas normativas para regular su criterio, evitando de este modo que impongan alguna pena por analogía o mayoría de razón. En el sistema penal mexicano, estas reglas quedan determinadas en las diversas legislaciones penales para cada entidad y a nivel federal. La relevancia de la motivación y fundamentación de las resoluciones judiciales involucra la posibilidad de recurrir el fallo. Cualquier transgresión a ese deber de fundar y motivar a cargo del Juez debe ser analizado con todo rigor. Lo anterior, es acorde con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que las decisiones que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En materia penal, el deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 de la Convención Ameri-



cana sobre Derechos Humanos, para salvaguardar el derecho a un debido proceso, no sólo del inculpado, sino de las víctimas en relación con sus derechos de acceso a la justicia y a conocer la verdad, en relación con el artículo 25 de dicha Convención.

VII. DECISIÓN

85. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios en términos de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisado en esta ejecutoria.

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 conforme a derecho corresponda; comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados contendientes; y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la señora y señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y del señor Ministro 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.



En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas VIII.2o.P.A.8 P (10a.) y II.1o.32 P (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas y 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, con números de registro digital: 2017624 y 2011094, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN. LOS JUZGADORES DEL SISTEMA PENAL MIXTO DEBEN FUNDAR Y MOTIVAR LA SENTENCIA CUANDO FIJAN UN GRADO DE CULPABILIDAD EQUIDISTANTE ENTRE LA MÍNIMA Y LA MEDIA, MÁS CERCANA A LA PRIMERA.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones divergentes al determinar si en el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales penales al individualizar la pena tienen o no la obligación de fundar y motivar su determinación cuando fijen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media, más cercana a la primera.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en el proceso penal mixto, las autoridades jurisdiccionales al individualizar la pena de prisión tienen la obligación de fundar y motivar la sentencia definitiva cuando determinen un grado de culpabilidad equidistante entre la mínima y la media, más cercana a la primera.

Justificación: Acorde con el principio de legalidad, el deber de fundar y motivar las determinaciones es inherente a todas las autoridades, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las resoluciones judiciales, éstas deben cumplir con los principios de debido proceso y de legalidad establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General. Ello es así, pues, por un lado, los juzgadores tienen la obligación de decidir las controversias sometidas a su conocimiento, tomando en consideración todos y cada uno de los puntos materia del debate; y, por otro, porque todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Ahora bien, la individualización de la sanción es un razonamiento jurídico que realiza el Juez penal para establecer el grado de culpabilidad del procesado. De acuerdo con ese grado, se determina el tiempo de la pena de prisión a imponer, a través de una operación aritmética que toma como base la pena de prisión que, bajo un parámetro mínimo y un máximo, el legislador establece por la comisión de un delito. Es por ello, que debe existir congruencia entre el grado de culpabilidad fijado y lo que finalmente se impone como pena de prisión. Es cierto que los juzgadores cuentan con el arbitrio judicial para individualizar las penas, no obstante, éste se encuentra limitado conforme a las pautas normativas para regular su criterio, evitando de este modo que impongan alguna pena por analogía o mayoría de razón. En el sistema penal mexicano, estas reglas quedan determinadas en las diversas legislaciones penales para cada entidad y a nivel federal. La relevancia de la motivación y fundamentación de las resoluciones judiciales involucra la posibilidad de recurrir el fallo. Cualquier transgresión a ese deber de fundar y motivar a cargo del Juez debe ser analizada con todo rigor. Lo anterior, es acorde con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que las decisiones que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En materia penal, el deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para salvaguardar el derecho a un debido proceso, no sólo del inculpado, sino de las víctimas en relación con sus derechos de acceso a la justicia y a conocer la verdad, en relación con el artículo 25 de dicha Convención.

1a./J. 102/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 417/2022. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y el Segundo



Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito. 14 de junio 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 de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 480/2017, el cual dio origen a la tesis aislada VIII.2o.P.A.8 P (10a.), de título y subtítulo: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN AL SENTENCIADO EN UN GRADO INFERIOR A LA EQUIDISTANTE ENTRE LA MÍNIMA Y LA MEDIA, NO REQUIERE DE MAYOR FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo III, página 2859, con número de registro digital: 2017624; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 230/2022, en el que sostuvo que la autoridad sí está obligada a señalar y fundar las razones por las cuales estima que el grado de punibilidad se establece por debajo de la equidistante entre la mínima y la media, esto es, cercano al mínimo, ya que la discrecionalidad de las Juezas y Jueces para determinar las penas se encuentra demarcada por el legislador. Por tanto, para demostrar que el *quantum* de la pena resulta congruente con el grado de reproche del inculpado, los juzgadores deben fundar y motivar su determinación, a fin de respetar el artículo 16 constitucional, así como el principio de exacta aplicación de la ley penal y el derecho a la reinserción social. Al respecto, señaló que no pasaba por alto la jurisprudencia 246 de la Primera Sala de rubro: "PENA MÍNIMA NO OBLIGATORIA."; sin embargo, sólo cuando se fija el grado de culpabilidad en el punto mínimo, no se obliga a su razonamiento, siendo éste el único supuesto de excepción.

Tesis de jurisprudencia 102/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de agosto de dos mil veintitrés.

Nota: La tesis de jurisprudencia 246 citada, aparece publicada en el *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Tomo II, Materia Penal, página 182, con número de registro digital: 904227.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE OTORGAMIENTO Y FIRMA DE ESCRITURA (ACCIÓN PROFORMA). NO LO TIENE LA PERSONA QUE RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE OBJETO DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 158/2021. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 1 DE MARZO DE 2023. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTES: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR, Y MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Denuncia de la contradicción	Se narra la denuncia de la contradicción de tesis.	2
II.	Trámite de la denuncia	Se admite a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis.	2-3
III.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3-4
IV.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
V.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	4-30
VI.	Existencia de la contradicción de tesis.	La contradicción es existente.	30-37



VII.	Estudio	De la contradicción de ambos criterios se desprende que la interrogante por responder radica en si un tercero extraño a un juicio de otorgamiento y firma de escritura tiene interés jurídico y debe haber sido llamado. Para atender tal planteamiento el proyecto analiza la naturaleza de este tipo de juicios, así como de la diferencia entre acciones personales y reales, y sus elementos.	38-48
VIII.	Decisión	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado sexto de esta ejecutoria. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada de rubro: "INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE OTORGAMIENTO Y FIRMA DE ESCRITURA (ACCIÓN PROFORMA). NO LO TIENE LA PERSONA QUE RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE OBJETO DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA." TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.	48

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 158/2021, suscitada entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil



y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

La problemática jurídica a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se centra en determinar, si tiene interés jurídico la persona que, ostentándose como propietaria del inmueble, reclama su falta de llamamiento al juicio de otorgamiento y firma de escritura (acción proforma).

I. DENUNCIA DE LA CONTRADICCIÓN

1. Mediante oficio 48/2021 recibido a través del MINTERSCJN y registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de junio de dos mil veintiuno, el Magistrado Ricardo Alejandro González Salazar, en atención a lo determinado por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por ese órgano jurisdiccional en el amparo en revisión 79/2020 y el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el amparo en revisión 271/2017, del cual derivó la tesis I.3o.C.360 C (10a.), de rubro: "ACCIÓN PROFORMA. TIENE INTERÉS JURÍDICO LA PERSONA QUE, OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE, RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO AL JUICIO."

II. TRÁMITE DE LA DENUNCIA

2. Por auto de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis, la cual registró con el número 158/2021; también indicó que pasaran los autos para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de la Primera Sala de este Alto Tribunal. Asimismo, se solicitó a la presidencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito remitiera versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 271/2017 de su índice, así como del proveído en el que informara si el criterio sustentado en su asunto se encontraba vigente o, en caso de que se tuviera por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustentaran las consideracio-



nes respectivas, debiendo remitir la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se sustentara el nuevo criterio. Por último, se instruyó dar vista del acuerdo al Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y al Pleno del Vigésimo Primer Circuito, para su conocimiento.

3. Avocamiento del asunto en la Primera Sala. Por acuerdo de primero de julio de dos mil veintiuno, la entonces presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento en el conocimiento del presente asunto.

4. Mediante proveído de dos de julio de dos mil veintiuno, la entonces presidenta de esta Primera Sala tuvo al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito informando que el criterio sustentado en el amparo en revisión 271/2017, continúa vigente y remitiendo versión digitalizada de la ejecutoria emitida en dicho amparo y, toda vez que se encontraba integrado el presente asunto se instruyó su envío al Ministro ponente para su estudio y resolución.

III. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito y el tema de fondo se relaciona con la materia civil competencia de la Primera Sala.

IV. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los



Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, quienes resolvieron el amparo en revisión 79/2020, el cual es uno de los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis.

V. CRITERIOS DENUNCIADOS

7. En el presente apartado se dará cuenta de los antecedentes procesales, por los que derivaron los criterios contendientes de los Tribunales Colegiados de Circuito que pudieran dar lugar a una contradicción de tesis.

A. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito emitido en el amparo en revisión 79/2020

Antecedentes procesales

8. El tres de mayo de dos mil seis, Banco Inbursa, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Inbursa (en adelante Banco Inbursa), como acreedor, y Banca Mifel, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Mifel (en adelante Banca Mifel) en su carácter de fiduciario del fideicomiso número 634/2005, como deudor y garante hipotecario, por la cantidad de \$*****, protocolizaron ante notario público contrato de crédito simple con interés y garantía hipotecaria.

9. **Juicio ejecutivo mercantil.** Posteriormente, Banco Inbursa promovió juicio ejecutivo mercantil en contra de Banca Mifel, conoció de éste el Juzgado Cuadragésimo Tercero de lo Civil del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), quien lo registró con el expediente 107/2009 y el catorce de julio de dos mil nueve, dictó sentencia en la que condenó a Banca Mifel al pago de \$***** , por concepto de suerte principal, más intereses moratorios y ordinarios, el apercibimiento de que, en caso de no pagar, se procedería a la ejecución forzosa.

10. **Recurso de apelación.** Inconforme, la parte demandada interpuso recurso de apelación, conoció de éste la Cuarta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), quien mediante resolución de dos de octubre de dos mil nueve, confirmó la sentencia impugnada.



11. **Amparo directo.** En desacuerdo, la demandada instó juicio de amparo directo del que toco conocer al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el cual lo registró como amparo directo civil 729/2009 y, posteriormente, negó el amparo solicitado.

12. El dieciséis de abril de dos mil diez se declaró la firmeza de la sentencia definitiva y, por tanto, se requirió a la parte demandada para que hiciera el pago correspondiente, apercibiéndola que, de no hacerlo así, se procedería a la ejecución forzosa.

13. El treinta y uno de mayo de dos mil diez, Banco Inbursa y Lion México, Consolidated, L.P (en adelante Lion México), presentaron contrato de cesión de derechos; la primera como cedente y la segunda como cesionaria. Documento que fue ratificado ante la presencia judicial, por lo cual a partir de ese momento se tuvo a la cesionaria, como parte actora. Banco Inbursa cedió a Lion México los derechos derivados de diversos juicios, derechos de crédito y derechos de garantía que tenía en contra de Banca Mifel, en su carácter de fiduciario en el fideicomiso 634/2005.

14. El doce de agosto de dos mil diez, al no dar cumplimiento la demanda se le hizo efectivo el apercibimiento, por lo que se ordenó su ejecución forzosa; para tal fin se ordenó la inscripción del embargo que fue trabado sobre los bienes inmuebles relativos.

15. El diez de mayo de dos mil once, Lion México y *The Bank Of New York Mellon*, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple [en adelante *The Bank Of New York Mellon* (actualmente Cibanco)], única y exclusivamente en su carácter de fiduciario en el fideicomiso número F/00796, celebraron convenio de aportación de derechos, el cual ratificaron ante la autoridad judicial; por lo que el Juez tuvo por celebrado el contrato mediante el cual el primero de dichos entes, en su carácter de fideicomitente y fideicomisario, transmitió derechos de propiedad al segundo de ellos, para que en su calidad de fiduciario, los bienes formaran parte del patrimonio del fideicomiso y se destinaran a los fines del mismo.

16. Mediante resolución de quince de noviembre de dos mil once, se aprobó la adjudicación directa solicitada por la parte actora y, por ende, se adjudicó a favor de Bank Of New York Mellon (actualmente Cibanco), como fiduciaria del



fideicomiso F/00796, la cantidad de \$*****, diversos departamentos, entre ellos el conocido como 104, del edificio Torre Bora Bora, del inmueble denominado sección Punta Bruja Club de Playa, Fraccionamiento Brisas del Márquez, en Acapulco, Guerrero.

17. El treinta de noviembre de dos mil once, causó firmeza la resolución de adjudicación directa, y por esa razón, el Juez ordenó turnar lo autos al notario público para otorgar la escritura pública de adjudicación correspondiente.

18. Mediante escritura pública se hizo constar la adjudicación directa que otorgó Banca Mifel única y exclusivamente en su carácter de fiduciario en el fideicomiso número 634/2005, a favor de *The Bank of New York Mellon* (actualmente Cibanco), única y exclusivamente en su carácter de fiduciario en el fideicomiso número F/00796, respecto de diversos inmuebles, entre ellos el departamento antes referido.

19. El veintidós de abril de dos mil catorce, Lion México, en su carácter de fideicomitente y fideicomisario del fideicomiso número F/00796, notificó a *The Bank Of New York Mellon* (actualmente Cibanco), únicamente en su carácter de fiduciario en dicho fideicomiso, su deseo de sustituirlo, por Banco Monex, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Monex Grupo Financiero (en adelante Banco Monex).

20. Mediante escritura pública se hizo constar la sustitución fiduciaria que otorgó por una parte, *The Bank Of New York Mellon* (actualmente Cibanco), única y exclusivamente en su carácter de fiduciario en el fideicomiso número F/00796, y por otra, Banco Monex, en su carácter de fiduciario sustituto y, por último, Lion México, en su carácter de fideicomitente y fideicomisario del citado fideicomiso, al tenor de cuyas cláusulas se sustituyó al primero de dichos entes, por el mencionado en último término y, en consecuencia, se convino que a partir de la fecha de tal instrumento, el fiduciario sustituto sería el titular de todas las obligaciones y derechos inherentes a dicho encargo, por lo que el fideicomiso quedaría identificado con el número F/1805.

21. Luego de que el fiduciario sustituto aceptó el cargo que le fue conferido, se estableció la transmisión del patrimonio fideicomitado, entre el cual se encuentra el departamento de mérito.



Respecto del trámite y resolución del juicio ordinario civil 78/2018.

22. **Juicio ordinario civil de acción proforma.** Liliana Martínez López demandó en la vía ordinaria civil a Banca Mifel, como fiduciaria del Fideicomiso número F-364/2005, el otorgamiento y firma de la escritura pública definitiva de transmisión de propiedad a su favor, libre de todo gravamen y al corriente de pago de todas sus contribuciones, respecto del departamento de referencia, así como la entrega de la posesión material, real y jurídica de dicho bien inmueble, y el pago de los gastos y costas generados con el juicio.

23. Conoció del juicio el Juez Sexagésimo Tercero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien le otorgó el expediente 78/2018.

24. En auto de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, se tuvo por acusada la rebeldía en que incurrió la parte demandada, al no contestar la demanda instaurada en su contra; consecuentemente, se le tuvo por perdido su derecho para contestar la demanda.

25. El diez de agosto de dos mil dieciocho, el Juez dictó sentencia definitiva en la que declaró procedente la vía ordinaria civil promovida por la actora, pero determinó que no acreditó su acción, en tanto que la demandada se constituyó en rebeldía; en consecuencia, la absolvió de las prestaciones exigidas.

26. **Recurso de apelación.** Inconforme la parte actora interpuso recurso de apelación, conoció de éste la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, la cual lo radicó con el número de toca 726/2018/1 y mediante resolución de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, resolvió revocar la sentencia definitiva, y en ese sentido, condenó a la demandada Banca Mifel, en su carácter de fiduciario en el fideicomiso F-364/2005, a otorgar la escritura pública de compraventa respecto del departamento marcado con el número 104 del edificio Torre Bora Bora, dentro del desarrollo Palmetto Punta Mar, en el Fraccionamiento Brisas Marqués, en Acapulco, Guerrero, a favor de la actora Liliana López Martínez.

27. Para lo anterior, ordenó que se pusieran los autos a disposición del notario público que la actora designara para que elaborara la escritura pública



respectiva, y hecho que fuera, se requiriera a la demandada para que compareciera a firmar el instrumento respectivo, con el apercibimiento que, en caso de no hacerlo, el juzgador firmaría en su rebeldía, una vez que la resolución fuera ejecutable.

28. Además, también condenó a la demandada Banca Mifel, en su carácter de fiduciaria del fideicomiso F-364/2005, a entregar la posesión del bien inmueble en cuestión a la actora Liliana López Martínez.

29. Posteriormente, por acuerdo de cuatro de marzo de dos mil diecinueve, el Juez ordenó girar exhorto a su homólogo en la ciudad de Acapulco, Guerrero, para que en auxilio de sus labores, pusiera en posesión a la parte actora del inmueble de mérito.

30. Correspondió conocer del exhorto a la Juez Sexto de Primera Instancia en Materia Civil del Distrito Judicial de Tabares, la cual lo radicó con el número 42/2019-III y, posteriormente lo devolvió sin diligenciar, debido a que se hizo constar su imposibilidad para llevar a cabo la diligencia de puesta en posesión ordenada, al no habersele permitido el acceso al inmueble.

31. **Amparo indirecto.** Las anteriores actuaciones motivaron que Banco Mónex, única y exclusivamente en su carácter de fiduciario del Fideicomiso F/1805, por conducto de su apoderado legal, solicitara el amparo contra los actos y autoridades siguientes:

a) Del Juez Sexagésimo Tercero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México reclama todas y cada una de las actuaciones practicadas en autos del expediente 78/2018, del juicio ordinario promovido por Liliana López Martínez, contra de Banca Mifel, en su carácter de fiduciario del Fideicomiso 634/2005, incluyendo la sentencia que recayó al juicio y su notificación.

b) De la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, se reclaman todas y cada una de las actuaciones practicadas con motivo de los recursos de apelación interpuestos en el juicio ordinario mercantil 78/2018; incluyendo, en su caso, la sentencia definitiva de segunda instancia dictada en el toca civil 726-2018-001, así como cualquier resolución declarando



firme tales sentencias, cualquier orden de ejecución de las mismas y todas sus notificaciones.

c) Del Juez Sexto de Primera Instancia en Materia Civil del Distrito Judicial de Tabares, con residencia en Acapulco, se reclaman todas y cada una de las actuaciones, se reclama todo acto tendiente a la ejecución de la sentencia dictada en el juicio ordinario civil 78/2018 y la orden dictada al actuario del citado juzgado de ejecutar el desalojo sobre diverso inmueble.

d) De la secretaria actuaria adscrita al juzgado con residencia en Tabares, se reclama el pretendido desalojo que intentó realizar del diverso inmueble.

32. Conoció del juicio el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guerrero, residente en Acapulco, quien lo admitió con el expediente 542/2019 y emitió sentencia determinando, sobreseer por una parte, respecto de los actos identificados con los incisos a) y b), consistentes en la falta de emplazamiento al juicio, todo lo actuado, la sentencia definitiva y las resoluciones recaídas a los recursos de apelación; y, por otra parte, concedió el amparo en contra de los actos de ejecución de sentencia, delimitados en los incisos a), c) y d).

33. **Amparo en revisión.** En desacuerdo con la anterior sentencia, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, conoció de este el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, quien le otorgó el expediente 79/2020 y emitió sentencia el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno en la que determinó confirmar la sentencia recurrida; sobreseer por una parte y conceder el amparo por otra.

Argumentación de la sentencia

34. El Tribunal Colegiado consideró infundados los argumentos del recurrente, en los que adujo que al generarse una duplicidad de títulos respecto del mismo bien inmueble, se estaría ante una condena estéril porque acreditó ser la única y exclusiva propietaria del mismo y, por ende, no se podrá inscribir la escritura que refiere la sentencia de apelación reclamada; de modo que, tal acto sí le genera un interés jurídico como persona extraña al procedimiento ante la posibilidad de una vulneración en el goce, uso y disfrute de su propiedad, por-



que a pesar de contar con un título debidamente inscrito *-inoponible-*, quedaría a expensa de futuras conductas de la actora quien podría incluso trasladar la propiedad, y se le obligaría a litigar cuando ello puede evitarse con la concesión del amparo.

35. Añade que, con la decisión de la Juez de Distrito, cualquier persona podría celebrar contratos de compraventa sin ser titular del derecho de propiedad respecto del objeto materia de obligación y, posteriormente, ante una acción proforma se legitimaría ese derecho que podría utilizarse como título de propiedad; de ahí, que haya reclamado en el amparo violación a tal derecho, así como al de audiencia para no ser privada o afectada en tal propiedad y posesión.

36. En apoyo el recurrente invocó la tesis de rubro: "ACCIÓN PROFORMA. TIENE INTERÉS JURÍDICO LA PERSONA QUE, OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE, RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO AL JUICIO."

37. El Tribunal Colegiado calificó de infundados los anteriores argumentos, porque en sustancia, la propiedad del inmueble no constituye un elemento de la acción proforma, que le conceda interés jurídico; pues se trata de una acción personal que sólo afecta a las partes involucradas en el contrato, sin que lo determinado sobre ellas pueda tener trascendencia sobre los derechos de terceras personas.

38. Ello, pues en el juicio de origen –*al que la ahora recurrente efectivamente es tercera extraña porque no es parte formal ni material en el mismo*– se advierte que la acción versó sobre un aspecto de naturaleza personal porque la actora demandó de Banca Mifel, como fiduciaria en el fideicomiso número F-364/2005, el otorgamiento y firma de la escritura pública definitiva de transmisión de propiedad a su favor, libre de todo gravamen y al corriente de pago de sus contribuciones, respecto del diverso inmueble.

39. Ahora bien, los artículos 25 y 27 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, aplicables al procedimiento de origen, establecen, respectivamente, que las acciones personales se deducen para exigir el cumplimiento de una obligación de dar, de hacer o de no hacer, de modo que con



los antecedentes antes precisados y que el tercero por falta de título legal tiene acción para exigir que el obligado le extienda el documento correspondiente.

40. Por otra parte, el artículo 3011 de la legislación adjetiva invocada, señala que la acción real es apta para reclamar derechos reales, y se ejerce en contra de quien tiene en su poder la cosa y tiene obligación real, con excepción de la petición de herencia y la negatoria. Esto es, la acción real es aquella que garantiza el ejercicio del demandante para reclamar o hacer valer un derecho sobre alguna cosa, con base en un título que determina el derecho sobre ésta, y se ejercita contra quien tiene en su poder la cosa y tiene obligación real, en términos del numeral citado.

41. En ese sentido, la acción personal es aquella en la que se exige el cumplimiento de una obligación, como su nombre lo indica, de índole personal, es decir, de dar, hacer o no hacer determinado acto, conforme a lo establecido en el artículo 25 del ordenamiento legal antes invocado.

42. De modo que la diferencia entre una acción real y una personal, sustancialmente radica en el objeto o finalidad que cada una persiguen, pues mientras en la primera el derecho recae en la cosa, la segunda deriva del cumplimiento de la obligación contraída por el sujeto, lo que indiscutiblemente radica en la actuación de quien se compromete a hacer o dejar de hacer algo.

43. Así, la acción *proforma* prevista en el numeral 27 invocado, que faculta al perjudicado por falta de título legal para exigir del obligado la expedición del documento correspondiente, por supuesto, derivado de una cuestión contractual, determina que se trata de una acción de carácter personal, en tanto requiere que el vendedor suscriba el mencionado título.

44. Cita como apoyo la tesis VII.2o.C.25 C, de rubro: "ACCIÓN DE OTORGAMIENTO DE ESCRITURA PARA QUE PROSPERE LA, NO SE NECESITA ACREDITAR QUE EL VENDEDOR ES PROPIETARIO DEL BIEN INMUEBLE OBJETO DEL CONTRATO INFORMAL DE COMPRAVENTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."

45. En ese contexto, si en el juicio de origen se dilucidó una acción personal, y la quejosa, pretende se le dé intervención a ese procedimiento con la finalidad



de oponer el derecho de propiedad que aduce tener respecto del bien inmueble controvertido, por virtud de la sentencia de adjudicación dictada por el Juez Cuadragésimo Tercero de lo Civil de la Ciudad de México, en el juicio ejecutivo mercantil 107/2009; es claro que su pretensión es que se respete en ese procedimiento el derecho real que dice ejercer respecto al inmueble cuya escrituración se demandó.

46. Sin embargo, si el objeto del juicio de origen fue legalizar el pacto de voluntades suscrito por quienes intervinieron en ese procedimiento, el derecho de propiedad que dice tener la parte quejosa, ahora recurrente, respecto al inmueble relacionado, no se ve afectado por lo actuado y resuelto en ese juicio, pues en dicho asunto no se dilucidó sobre la existencia o vigencia de derecho real alguno, sino que sólo tuvo la finalidad de dar forma legal a un contrato en el que la ahora recurrente no formó parte y, por ende, no puede justificar su interés jurídico por dos situaciones específicas, a saber:

1. Porque las determinaciones dictadas en el juicio de otorgamiento y firma de escritura, sólo afectan a las partes involucradas en ese procedimiento, derivado del contrato que se exhibió como base de la acción.

2. Porque la garantía de audiencia que refiere no se respetó y que fundó en la falta de intervención al juicio, radica en un derecho real, distinto al que se persiguió con la acción personal ejercida en dicho asunto.

47. Esto es, si la demanda de amparo versó en el hecho de que no fue oída ni vencida en el juicio de otorgamiento y firma de escritura respecto al inmueble cuya formalización ahí se solicitó, y del que aduce ser propietaria por virtud de una sentencia de adjudicación dictada en un juicio ejecutivo mercantil, es incontestable –*como lo consideró la Juez de Distrito*– que ello constituye la defensa de un derecho diverso al que fue materia de la mencionada controversia, que estrictamente derivó de un contrato de compraventa, en la medida en que en éste lo que se persigue es que la autoridad determine la procedencia o no de la legalización reclamada, es decir, si conforme al contrato de compraventa exhibido en ese juicio existe obligación de otorgar la escritura respectiva.

48. De modo que, la intervención de la quejosa, aquí recurrente, en ese juicio no podría tener por efecto que se examinara el derecho real que dice tener



exclusivamente respecto al inmueble relacionado, en tanto que en el litigio de origen se analizó una acción que por su naturaleza es diversa de aquella en la que su objeto lo constituye el examen de un derecho de propiedad; de ahí que, si en el amparo reclamó *–en su carácter de tercera extraña al juicio de otorgamiento y firma de escritura–* que no se respetó su garantía de audiencia, en tanto no fue oída ni vencida, debe decirse que la tramitación de ese procedimiento no justifica la afectación al derecho de propiedad que dice tener, pues lo resuelto en ese juicio sólo perjudica a quienes fueron parte en él, por tratarse de una acción personal que se ejerció con el objeto de que la demandada otorgara la escrituración del inmueble, materia del contrato de compraventa, a favor de la actora.

49. Es decir, la sentencia que se pronunció en segunda instancia sólo se ocupó de las cuestiones que fueron materia de la litis en ese procedimiento, sin que exista razón legal para que, a través del juicio de amparo se ordene llamar a un tercero, si no fue parte del litigio y, por lo mismo, que el derecho real que dice tener y en el que pretende sustentar su interés jurídico carezca de sustento para su procedencia, en tanto la controversia reclamada ventiló derechos distintos al de propiedad que reclama la quejosa, y lo resuelto en el juicio de origen no prejuzga ni nulifica el derecho que dice tener la ahora recurrente; pues no existe acto de autoridad alguno que permita establecer la privación o afectación de ese pretendido derecho, aun cuando aduzca que generó una duplicidad de títulos que conllevaría su anotación preventiva y su inscripción definitiva en el Registro Público de la Propiedad de Acapulco, Guerrero, afectando su propiedad frente a terceros con la orden de posesión material del referido bien inmueble, pues se trata de futuros actos que no tienen una consecuencia directa sobre lo sentenciado respecto de la acción proforma, sino, se trata de actos secundarios que derivan de la actuación que a la postre podría realizar el fedatario público encargado de la escrituración; por tanto, se insiste, lo resuelto en el juicio de origen no prejuzgó ni nulificó el derecho que dice tener la ahora recurrente.

50. No se desatiende que, en el caso concreto, en la sentencia reclamada también se condenó a la entrega del bien inmueble; empero, esa resolución fue materia de un estudio autónomo por parte del Juez de Distrito, no como una consecuencia directa del otorgamiento y firma de escritura.



51. Entonces, si la finalidad del mencionado juicio de origen consistió en determinar si a virtud del contrato de compraventa ahí exhibido, procedía su formalización en escritura pública, mas no así la propiedad del mencionado inmueble, razón por la que no puede tener cabida la intervención en ese procedimiento de la quejosa, aquí recurrente, para dirimir el aludido derecho de propiedad que dice tener, al perseguir una finalidad diversa a la acción personal ahí ejercida, es por ello que no se justifica la afectación que dice le ocasiona dicho juicio y, por ende, no es verídico que en ese juicio se haya disputado la propiedad y la posesión del bien inmueble relacionado con el mismo.

52. De ahí que, como lo consideró la Juez de Distrito, en el caso sí se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 5o., fracción XXIII y 6o., de la Ley de Amparo, respecto de los actos reclamados consistentes en la falta de emplazamiento al juicio; todo lo actuado; la sentencia definitiva y las resoluciones recaídas a los recursos de apelación.

53. Señala el Tribunal Colegiado, que por las razones que expuso, no comparte el criterio I.3o.C.360 C (10a.), invocado bajo el rubro: "ACCIÓN PROFORMA. TIENE INTERÉS JURÍDICO LA PERSONA QUE, OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE, RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO AL JUICIO."

54. Esto es así, porque la hipotética duplicidad de títulos no le causaría agravio alguno a la quejosa, pues tal acto no podría inscribirse en el registro público, como se sostiene también en dicho criterio; además, en el considerando octavo de la sentencia recurrida, se otorgó el amparo a la quejosa respecto del aludido derecho de propiedad frente a terceros, al revestirle la calidad de tercera extraño en la etapa de ejecución de sentencia y por haber demostrado su interés jurídico en la misma para defender en el amparo el derecho de propiedad del inmueble materia de controversia en el juicio de origen; protección que tuvo por objeto dejar sin efectos todas las actuaciones que tuvieran como finalidad la entrega del referido bien, donde encuadra precisamente cualquier acto tendiente a la elaboración y firma de escrituras respecto del aludido bien.

55. De ahí que, no comparta tal criterio ante el hecho de que existe la posibilidad de que el derecho de propiedad de la quejosa se vulnere por estar



expenso a futuros actos de la actora relacionados con la traslación del dominio del bien inmueble que a la postre la obligaría a litigar; pues como se dijo, la protección constitucional tuvo como finalidad dejar sin efectos cualesquier actos tendentes a la entrega del bien inmueble materia de la controversia de origen y, por tanto, no se participa de la idea relativa a que la persona que se ostenta como propietaria de un bien inmueble, tiene interés jurídico para ser llamada en un juicio donde se dilucida una acción de proforma respecto del mismo bien.

56. Determinó que al resultar infundados los agravios propuestos, lo procedente era confirmar la sentencia en lo que fue materia de revisión.

57. Así, el Tribunal Colegiado, con base en los razonamientos que vertió, estima que la acción de otorgamiento y firma de escritura o proforma faculta al perjudicado, por falta de título legal, para exigir del obligado la expedición del documento correspondiente; se trata de una acción personal que sólo afecta a las partes involucradas en el contrato, por lo que la propiedad del inmueble no constituye un elemento de la acción proforma, ni lo determinado sobre ella puede tener trascendencia sobre los derechos de terceras personas, ya que únicamente vincula a las partes involucradas con esa acción.

58. En ese contexto, si en vía de amparo una persona se ostenta como tercero extraño, aduciendo que tiene interés jurídico porque en el juicio natural se demandó el otorgamiento y firma de la escritura sobre un bien que señala ser de su propiedad; entonces, la garantía de audiencia, que refiere no se respetó, radica en un derecho real distinto al que se persiguió con la acción personal proforma, propiedad que no podría analizarse dentro de la acción personal pues se desnaturalizaría.

59. Así, lo resuelto con motivo de la acción proforma sólo perjudica a quienes fueron parte en el contrato; pues la condena se limita a la escrituración derivada de la falta de cumplimiento al contrato celebrado. De modo que, la futura e hipotética anotación preventiva y su inscripción definitiva en el Registro Público de la Propiedad del inmueble objeto del juicio, con motivo de una posible duplicidad de títulos, se trata de actos futuros que no tienen una consecuencia directa con lo sentenciado exclusivamente sobre la acción proforma, es decir, resultan ser actos secundarios que derivan de la actuación que a la postre po-



dría realizar el fedatario público encargado de la escrituración, no una condena con motivo de la acción proforma.

60. En atención a lo anterior, el Tribunal Colegiado advierte que existe una posible contradicción de tesis con el criterio I.3o.C.360 C (10a.), de rubro: "ACCIÓN PROFORMA. TIENE INTERÉS JURÍDICO LA PERSONA QUE, OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE, RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO AL JUICIO.", emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, residente en la Ciudad de México; en consecuencia, determina efectuar la denuncia de contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el amparo en revisión 271/2017

Antecedentes procesales

61. El 15 de diciembre de 2008, el notario público 89 del otrora Distrito Federal, a través de la escritura pública 106,56, hizo constar: i. El reconocimiento de adeudo por parte de Salvador Ernesto Alduncín Monroy; ii. La constitución de hipotecas, que otorgó la señora Isabel Susana Monroy López de Alduncín, quien también se conduce con el nombre de Susana Monroy López de Alduncín y Susana Monroy de Alduncín, entre las cuales se encuentra la relativa al diverso inmueble ubicado en la colonia Roma Norte de la Ciudad de México, materia de controversia; y, iii. La asunción de obligación solidaria otorgada por la persona antes mencionada.

62. Con base en ese instrumento público, por curso presentado el 4 de febrero de 2009, The Frost National Bank promovió juicio ejecutivo mercantil en contra de Salvador Ernesto Alduncín Monroy e Isabel Susana Monroy López de Alduncín. La demanda se turnó al Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de la Ciudad de México. El expediente quedó registrado como 171/2009.

63. El actuario adscrito notificó y emplazó a los codemandados y trabó embargo, entre otros, sobre el inmueble antes precisado, propiedad de Isabel Susana Monroy López de Alduncín.



64. Tras ser requeridos de pago, embargados y emplazados, los enjuiciados, mediante escrito presentado el 4 de marzo de 2009, contestaron la demanda.

65. El 10 de mayo de 2010 se dictó sentencia, mediante la que se condenó a los demandados al pago de las cantidades adeudadas.

66. Ambas partes apelaron el fallo. El recurso fue resuelto mediante sentencia dictada el 12 de julio siguiente, en el sentido de modificar únicamente por lo que hacía al plazo a partir del cual se debían calcular los intereses moratorios.

67. El 6 de octubre de 2011, se inscribió en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México, la hipoteca constituida sobre el referido bien raíz.

68. A través de acuerdo de 16 de abril de 2013, el Juez ordenó la adjudicación directa de dicho inmueble, a favor de la enjuiciante.

69. Mediante escritura pública 30,810 de 13 de octubre de 2014, tirada por el Notario Público 142 de la Ciudad de México, se hizo constar dicha adjudicación, la cual fue firmada por el juzgador en rebeldía de la codemandada Isabel Susana Monroy López de Alduncin.

70. Con fecha 15 de diciembre de 2014, dicho instrumento público fue inscrito en la citada institución registral y mediante acuerdo de 27 de febrero de 2015, el juzgador ordenó la entrega de la posesión del citado bien.

71. Inconformes, los codemandados promovieron juicio de amparo indirecto que por turno se envió al Juzgado Noveno de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, donde se registró bajo el expediente 223/2015 y fue resuelto el 16 de marzo de 2015, en el sentido de sobreseer por una parte; negar el amparo por otra; y conceder el amparo para el efecto de que se emitiera una nueva sentencia en la que se tomara en cuenta que el incidente de nulidad de actuaciones promovido por el quejoso Salvador Ernesto Alduncin Monroy, no era notoriamente improcedente.

72. El 27 de junio de 2016, se hizo del conocimiento de The Frost National Bank, que Mónica Gabriela Janeiro Hernández promovió tercería excluyente de



dominio en los autos del juicio ejecutivo mercantil 171/2009, con base en la sentencia de 20 de enero de 2014, dictada por el Juez Septuagésimo Tercero de lo Civil de la Ciudad de México, en el juicio ordinario civil expediente 124/2013 (en que se ejerció la acción proforma).

73. Se considera importante señalar los antecedentes del juicio ordinario civil que permitió a Mónica Gabriela Janeiro Hernández promover la citada tercera.

74. El 11 de febrero de 2013, la persona en cita demandó en la vía ordinaria civil de Susana Monroy López de Alduncín y/o Susana Monroy de Alducín, la firma y otorgamiento de la escritura respecto del terreno y edificación del multi-citado inmueble.

75. Dicha prestación se demandó al tenor del contrato privado de compra-venta celebrado el 31 de agosto de 2007, que goza del atributo de fecha cierta, al haber sido pasado ante la fe del notario público 72 del Estado de México, el 1 de agosto de 2008. El precio del inmueble se estableció en \$*****. Conforme a la cláusula tercera, el contrato hizo las veces de recibo.

76. De la demanda correspondió conocer a la Juez Septuagésimo Tercero de lo Civil del Tribunal superior de Justicia de la Ciudad de México, quien la registró con el número de expediente 124/2013 y previa contestación de la demanda, donde la enjuiciada se allanó a los hechos descritos y al derecho invocado por su contraria, el 20 de enero de 2014 se dictó sentencia en la que se condenó a la enjuiciada por la prestación reclamada; sentencia que causó ejecutoria el 7 de marzo siguiente.

77. **Amparo indirecto.** The Frost National Bank, promovió juicio de amparo indirecto contra los actos y autoridades siguientes:

a) Del Juzgado Septuagésimo Tercero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México reclamó la falta de llamamiento al juicio ordinario civil 124/2013, promovido por Mónica Gabriela Janeiro Hernández en contra de Susana Monroy de Alduncín; así como todo lo actuado en el citado juicio, incluida la sentencia emitida y su ejecución.



b) Del Juez Décimo Sexto de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, la admisión y trámite de la tercería excluyente de dominio, promovida por Mónica Gabriela Janeiro Hernández, al haber sido admitida con base en un documento fundatorio de la acción que carece de eficacia jurídica, como lo es la sentencia emitida en el juicio ordinario civil 124/2013.

78. Conoció del juicio el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien lo admitió con el expediente 704/2017 y emitió sentencia en la que determinó sobreseer respecto de los actos atribuidos al Juez Septuagésimo Tercero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

79. **Amparo en revisión.** En desacuerdo con la anterior sentencia, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, conoció de éste el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien le otorgó el expediente 271/2017 y emitió sentencia el veinticinco de octubre de dos mil diecisiete en el sentido de revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la parte quejosa.

Argumentación de la sentencia

80. El Tribunal Colegiado consideró que era fundado lo alegado por la recurrente, toda vez que el acto reclamado sí afecta su derecho de propiedad y, en esa medida, su interés jurídico.

81. Señaló, que la acción de otorgamiento de escrituras, o proforma, como es de explorado derecho es de carácter personal, en la cual, no está en juicio el derecho de propiedad del vendedor respecto del bien objeto materia del contrato informal de compraventa, pues los hechos constitutivos de esa acción son la celebración del contrato informal de compraventa y el cumplimiento de las obligaciones impuestas, de tal manera, que con su acreditamiento el actor demuestra la existencia de la obligación y su exigibilidad, circunstancias por las que le corresponde el ejercicio de la acción mencionada.

82. En cambio, la propiedad del inmueble objeto del contrato de que se trata, no es un hecho constitutivo de la acción de otorgamiento de escrituras, resultando inadmisibles que, en ese juicio, al actor se le exija probar la propiedad



del bien materia del contrato; pues hacerlo conllevaría una alteración de la litis concebida para ese tipo de juicios, cuya única finalidad, se insiste, es dar a un contrato la forma exigida por la ley.

83. El que la propiedad no constituya un elemento de esa acción, es decir, que el actor no esté obligado para efectos de su procedencia y estimación a acreditar que quien le vendió el inmueble efectivamente es el propietario, es algo que desde siempre se ha afirmado precisamente en atención a su naturaleza jurídica, que reside exclusivamente, en dar la forma legal a un contrato que, por desidia, carece de la misma.

84. No obstante, los anteriores razonamientos, en atención a los cuestionamientos que surgen por las particularidades del asunto, el Tribunal Colegiado estima que, en esas circunstancias, al margen de la naturaleza jurídica de la acción proforma, su ejercicio sí puede afectar el derecho de quien efectivamente es el propietario del inmueble, a quien es preciso llamar a efecto de que rinda pruebas y alegue al respecto.

85. Es así, por principio de cuentas, porque en ese escenario existen 2 propietarios (dada la forma en que se perfecciona el contrato de compraventa); empero, conforme al principio lógico de no contradicción, que reza que es imposible que una misma cosa sea y no sea al mismo tiempo, no es factible que, dada esa incertidumbre, se pueda ordenar que se tire la correspondiente escritura de propiedad.

86. Esto desde la óptica de la lógica, pero desde la perspectiva jurídica –principio de seguridad jurídica–, tampoco es factible que en tal circunstancia se ignore el hecho de que el vendedor puede no ser el propietario, pues, por un lado, de ser verdad que se vendió un inmueble ajeno, ello ocasionaría una tremenda inseguridad en el tráfico comercial y, por otro, de no atender tal planteamiento eventualmente se estaría en presencia de una condena estéril, porque si el inmueble es propiedad de otra persona es patente que no se podrá otorgar la escritura correspondiente. Ningún notario público podría acatar tal sentencia.

87. Se estaría en presencia de una causa de sobreseimiento parecida a la que cabe predicar respecto del juicio de amparo, en aquellos casos en los que



la concesión no puede materializarse. Esto, en la inteligencia de que, aunque no es común, el Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México sí permite sobreseer un juicio.

88. Visto así, incluso es dable aseverar que el sistema de impartición de justicia estaría validando un abuso del derecho, lo que es jurídicamente insostenible.

89. Entonces, al margen de la naturaleza jurídica de la acción y su propósito final, no debe negársele a un tercero que afirma ser propietario del inmueble y ofrece pruebas para acreditar tal extremo, el derecho de ser llamado para probar que se pretende formalizar un contrato que, en esas circunstancias, debe considerarse apócrifo.

90. Aduce el órgano federal, que incluso la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así lo estableció al resolver la contradicción de tesis 25/93, para constatarlo el Tribunal Colegiado vierte en el proyecto diversas de las consideraciones emitidas en la citada contradicción de tesis.

91. De la contradicción de tesis en comentario derivó la jurisprudencia 3a./J. 33/93, de rubro: "ACCIÓN DE OTORGAMIENTO DE ESCRITURA DE COMPRAVENTA. EL DERECHO DE PROPIEDAD DEL VENDEDOR RESPECTO DEL BIEN OBJETO MATERIA DEL CONTRATO NO ES UN HECHO CONSTITUTIVO QUE DEBA PROBARSE POR EL ACTOR."

92. Refiere el Tribunal Colegiado que aunque de manera velada, la citada Sala del Máximo Tribunal del País consideró la posibilidad y la necesidad de llamar a un juicio proforma a un tercero que se ostenta propietario del inmueble.

93. Las consideraciones expuestas ponen de relieve que en tratándose del ejercicio de la acción proforma, existen 2 escenarios posibles; uno en el que no existe el menor indicio de que la propiedad –condición genérica, normal y constante– corresponde a otra persona y donde traer a colación esa cuestión, como un requisito de procedencia, efectivamente desnaturalizaría la litis y, otro, en el que por casualidad un tercero conoce la existencia de un juicio en el que se pretende dar forma a un contrato de compraventa cuyo objeto es un bien de



su propiedad, donde dar curso a tal pretensión no sólo es jurídicamente posible, sino, ante todo, necesario.

94. Lo que se traduce, en lo que aquí interesa, en la afirmación de que el quejoso, sí tiene interés jurídico, debido a que con sus pruebas acredita que el inmueble objeto de la compraventa primeramente fue hipotecado a su favor; luego, se embargó en el juicio ejecutivo mercantil que inició contra la propietaria, dado el impago del adeudo (derecho que aunque no es real se estima pertinente relatar) y, finalmente, se le adjudicó en tal procedimiento, extremos todos éstos que, a diferencia del contrato cuya formalización se pide, están debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

95. En efecto, es claro que el interés jurídico de la persona extraña al juicio sí se ve afectado desde el momento en que con motivo del acto reclamado se generó duplicidad de títulos de propiedad, sin haber sido parte, lo cual da pauta a que se pudiera menoscabar el ejercicio de su derecho de propiedad, tal cual ocurre en el caso, donde con la sentencia del juicio proforma (no la escritura, que es evidente, no podía ser tirada a favor de la accionante), se inició una tercería que paralizó la ejecución del fallo, esto es, la puesta en posesión del bien adjudicado a favor de la aquí recurrente.

96. Ciertamente, la afectación del tercero extraño a su esfera jurídica se produjo porque de sostenerse el acto reclamado, emerge la posibilidad de que se vulnere su derecho fundamental a la propiedad, desde el momento en que a pesar de que cuenta con un título debidamente inscrito, quedaría a expensas de la futura conducta de la tercera interesada, quien podría incluso trasladar la propiedad, y se vería obligado a litigar, cuando todo ello se pudo evitar de haber sido llamado al juicio de donde emana el acto reclamado donde pudo haber definido su prerrogativa.

97. En efecto, quien aduce y prueba ser propietario del inmueble con título debidamente inscrito en la mencionada institución registral, está viendo afectados los atributos de su propiedad (uso, abuso y disfrute).

98. Tal interés incluso, es dable predicarlo si se contemplan las consecuencias que tiene en la tercería el hecho de que el contrato cuya formalización se



pidió, a diferencia de la adjudicación (y en la inteligencia que definitivamente la sentencia del juicio proforma no podrá materializarse), no se haya inscrito en el citado registro, pues esa falta de inscripción ocasionará que el derecho real inmobiliario de Mónica Gabriela Janeiro Hernández no sea oponible al de The Frost National Bank, quien resultó adjudicatario de buena fe en el procedimiento de remate en un juicio ejecutivo mercantil.

99. Lo que significa que finalmente la tercería será declarada improcedente, lo que da pauta a afirmar que es cierto que el derecho de propiedad de la recurrente sí se ve afectado por lo que se resolvió en el juicio en que se ejercitó la acción proforma, pues la sentencia ahí dictada es el documento base de la tercería, todo lo cual posiblemente no habría ocurrido si se hubiera atendido la pretensión de la inconforme, de ser llamada a dicho juicio, con el objeto de alegar y probar su derecho de propiedad y tal cuestión hubiera sido resuelta en juicio contradictorio.

100. Al haber resultado fundados los agravios de la parte recurrente, el Tribunal Colegiado procedió a analizar los conceptos de violación contenidos en la demanda de amparo.

101. Los conceptos de violación los analizó de forma conjunta, en ellos la persona moral quejosa aducía que el acto reclamado –falta de llamamiento al juicio proforma– viola en su perjuicio los derechos fundamentales consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, en concreto, su derecho fundamental de audiencia, pues se pretende dar forma legal a un contrato de compraventa cuyo objeto es un inmueble de su propiedad.

102. El órgano colegiado consideró que eran fundados los conceptos de violación de la parte quejosa, porque la autoridad responsable pretende privarlo de derechos inherentes al de propiedad, sin que previamente haya sido oído y vencido dentro de un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

103. Lo anterior, puesto que, obran en autos documentos que amparan la titularidad del derecho de propiedad a favor de la impetrante del amparo, que fundada y razonablemente producen convicción de que tiene la propiedad del predio sobre el que versó el pleito legal de origen.



104. Sin que se analice la validez o eficacia de esos documentos (con los que, demostró su interés jurídico), dado que esa instancia constitucional sólo tiene por objeto impedir que, sin juicio previo, se desconozcan derechos de tal naturaleza, pues las cuestiones de propiedad no pueden dilucidarse en el juicio de amparo, sin que previamente hayan sido resueltas por la instancia común.

105. El Tribunal Colegiado considera que la promovente del amparo acreditó su calidad de tercera extraño al juicio civil natural; habida cuenta que está demostrado que pese a no haber sido parte en las respectivas relaciones procesales entabladas en el juicio, acreditó en esta instancia constitucional tener un interés que sí resultó afectado con las actuaciones de los mismos, pues con base en dichas actuaciones se promovió una tercería que tuvo la habilidad de paralizar la ejecución de un fallo donde se ordenó ponerla en posesión del inmueble.

106. Por lo anterior, al ser violatorio de derechos los actos derivados del juicio de origen encaminado a afectar el derecho real de propiedad del multicitado predio defendido por la quejosa en esta instancia, procede concederle el amparo y la protección de la Justicia Federal que solicita.

107. Respecto a los efectos del amparo, incluso el Tribunal Colegiado tuvo que ponderar como definirlos, ya que el asunto contenía matices que debían ser atendidos para una correcta precisión de los efectos del fallo, pues no debía perderse de vista que la quejosa acreditó ser la titular registral; empero, el contrato de compraventa cuya formalización se pidió y declaró adquirió en fecha cierta previo a que se adjudicara en favor de la inconforme, el multicitado inmueble, lo que significa que en la actualidad existen 2 propietarios, sólo uno de los cuales se dio a la tarea de inscribir, pero ambos propietarios al fin y al cabo.

108. Señaló, que no prejuzgaba sobre la eficacia probatoria de las documentales ofrecidas por el quejoso, ya que el tener por acreditado el interés jurídico no implica prejuzgar sobre la eficacia del derecho de propiedad invocado, cuya valoración, únicamente es para efectos de ese juicio de amparo, siendo que la ponderación y análisis correspondiente sería labor del Juez de origen.

109. Es así, porque so pretexto de proteger a un gobernado del respeto a su garantía de audiencia, el juicio de amparo no debe ser utilizado como una herramienta que a su vez vulnere la garantía de audiencia de otros gobernados.



110. En el proyecto también se encuentra un apartado relativo a denunciar contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al no compartir los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, en la tesis aislada XV.1o.26 C, de rubro: "GARANTÍA DE AUDIENCIA. NO ES NECESARIO OTORGARLA A TERCEROS RESPECTO DE LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE ACCIONES PERSONALES." y el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, en la tesis aislada (V Región) 5o.10 C (10a.), de rubro: "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO EN MATERIA CIVIL. CARECE DE ÉSTE EL QUEJOSO QUE, OSTENTÁNDOSE COMO TERCERO EXTRAÑO A JUICIO, RECLAMA LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO A UN JUICIO SUMARIO DE OTORGAMIENTO Y FIRMA DE ESCRITURA (ACCIÓN PROFORMA)."¹

111. De la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado en el amparo en revisión 271/2017 derivó la tesis I.3o.C.360 C (10a.),² de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN PROFORMA. TIENE INTERÉS JURÍDICO LA PERSONA QUE, OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE, RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO AL JUICIO. La acción de otorgamiento de escrituras, o proforma, como es de explorado derecho es de carácter personal, en la cual no está en juicio el derecho de propiedad del vendedor respecto del bien objeto materia del contrato informal de compraventa, pues los hechos constitutivos de esa acción son la celebración del contrato informal de compraventa y el cumplimiento de las obligaciones impuestas, de tal manera que con su acreditamiento el actor demuestra la existencia de la obligación y su exigibilidad. No obstante, al margen de la naturaleza jurídica de la acción y su propósito final, no debe negársele a un tercero que afirma ser propietario del inmueble y ofrece prueba para acreditar ese extremo, el derecho de ser llamado al juicio correspondiente

¹ Cabe señalar que de una búsqueda en la consulta temática y en la página del *Semanario Judicial de la Federación* de este Alto Tribunal, así como en el SISE del Consejo de la Judicatura Federal en las actuaciones del amparo en revisión 271/2017, no se aprecia que se denunciara la contradicción de tesis anunciada en la sentencia.

² Con datos de identificación: Registro digital: 2021187. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias común y civil. Tesis I.3o.C.360 C (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, Tomo II, diciembre de 2019, página 1017. Tipo: aislada.



para demostrar que se pretende formalizar un contrato cuya validez, en esas circunstancias, está entredicha. La propia extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio pauta a lo afirmado, al resolver la contradicción de tesis 25/93, de la que derivó la jurisprudencia 3a./J. 33/93, de rubro: 'ACCIÓN DE OTORGAMIENTO DE ESCRITURA DE COMPRAVENTA. EL DERECHO DE PROPIEDAD DEL VENDEDOR RESPECTO DEL BIEN OBJETO MATERIA DEL CONTRATO NO ES UN HECHO CONSTITUTIVO QUE DEBA PROBARSE POR EL ACTOR.', donde, entre otras cuestiones, reiteró que la propiedad del inmueble objeto del contrato de que se trate no es un hecho constitutivo de la acción de otorgamiento de escrituras, al darse por sentado, como condición genérica, normal y constante en todo negocio jurídico, la licitud del objeto del contrato. Empero, acotó que esa falta de licitud –que lógicamente debe ser alegada por quien estima ser el verdadero propietario del inmueble– 'debe ser probada por quien tenga interés en afirmarla, como lo es el tercero que, en su caso se ostentara como dueño'. Argumento que cerró al establecer más adelante, que al exigir al actor del juicio proforma, prueba de la propiedad del bien objeto de la compraventa cuya escrituración demanda, se le priva sin más de la protección jurídica, ya que se estaría justipreciando oficiosamente el valor intrínseco del negocio jurídico 'sin que la parte interesada hubiera hecho valer algún cuestionamiento al respecto de esta condición de la relación jurídica invocada, lo que, además, conlleva una alteración de la litis planteada'. De ello, resulta claro que en el ejercicio de la acción citada existen dos escenarios posibles; uno, en el que no existe el menor indicio de que el contrato es ilícito, donde traer a colación esa cuestión, como un requisito de procedencia, efectivamente desnaturalizaría la litis y, otro, en el que por casualidad un tercero conoce la existencia del juicio en el que se pretende dar forma a un contrato de compraventa cuyo objeto es un bien de su propiedad (por ejemplo, cuando la sentencia que ahí se dicte se constituya en el documento base de una tercería excluyente de dominio), donde dar curso a tal pretensión no sólo es jurídicamente posible sino, ante todo, necesario, por un lado, por la inseguridad que ello ocasionaría en el tráfico comercial y, por otro, ya que no atender tal planteamiento eventualmente se estaría en presencia de una condena estéril, porque si es verdad que el inmueble es propiedad de otra persona, es patente que no se podrá inscribir la escritura correspondiente. En esas circunstancias, es claro que el interés jurídico de la persona extraña al juicio sí se ve afectado desde el momento en que con motivo del acto reclamado se generó duplicidad de títulos, sin haber sido parte, lo cual da pauta



a que se pudiera menoscabar el ejercicio de su derecho de propiedad (por ejemplo, cuando la promoción de la tercera paralizó la ejecución de un fallo en el que se pretendía poner al adjudicatario en posesión del bien). Ciertamente, la afectación del tercero extraño a su esfera jurídica se produce porque, de sostenerse el acto reclamado, emerge la posibilidad de que se vulnere su propiedad (uso, abuso y disfrute), desde el momento en que a pesar de que cuenta con un título debidamente inscrito –inoponible–, quedaría a expensas de la futura conducta de la actora, quien podría, incluso, trasladar la propiedad, y se vería obligado a litigar, cuando todo ello pudo evitarse de haberlo llamado al juicio, donde pudo definir su prerrogativa."

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

112. Antes de corroborar la existencia de la contradicción, como cuestión previa, 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 sostengan en tesis jurisprudenciales.

113. Pues esta Primera Sala, estima 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. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."³

114. 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

³ Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, número 83, noviembre de 1994, tesis aislada, registro digital: 205420, página 35.



casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

115. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será 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 legales. 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, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:⁴

⁴ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, antes citada, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncian 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 COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la



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 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 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.

116. Esta Primera Sala considera que en el caso sí existe la contradicción de tesis denunciada, por las razones que se exponen a continuación.

117. **Primer requisito:** Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los am-

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 impedia 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.". Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.



paros en revisión que les fueron presentados, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

118. Lo cual es así, porque el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 79/2020 determinó que la acción de otorgamiento y firma de escritura o proforma que faculta al perjudicado, por falta de título legal, para exigir del obligado la expedición del documento correspondiente; se trata de una acción personal que sólo afecta a las partes involucradas en el contrato, por lo que la propiedad del inmueble no constituye un elemento de la acción proforma, ni lo determinado sobre ella puede tener trascendencia sobre los derechos de terceras personas, ya que únicamente vincula a las partes involucradas con esa acción.

119. En ese contexto, si en vía de amparo una persona se ostenta como tercero extraño, aduciendo que tiene interés jurídico porque en el juicio natural se demandó el otorgamiento y firma de la escritura sobre un bien que señala ser de su propiedad; entonces, la garantía de audiencia, que refiere no se respetó, radica en un derecho real distinto al que se persiguió con la acción personal proforma, propiedad que no podría analizarse dentro de la acción personal pues se desnaturalizaría.

120. Así, lo resuelto con motivo de la acción proforma sólo perjudica a quienes fueron parte en el contrato; pues la condena se limita a la escrituración derivada de la falta de cumplimiento al contrato celebrado. De modo que la futura e hipotética anotación preventiva y su inscripción definitiva en el Registro Público de la Propiedad del inmueble objeto del juicio, con motivo de una posible duplicidad de títulos, se trata de actos futuros que no tienen una consecuencia directa con lo sentenciado exclusivamente sobre la acción proforma, es decir, resultan ser actos secundarios que derivan de la actuación que a la postre podría realizar el fedatario público encargado de la escrituración, no una condena con motivo de la acción proforma.

121. Por su parte el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 271/2017 determinó, que si bien, la propiedad no constituye un elemento de la acción proforma, es decir, que el



actor no está obligado para efectos de su procedencia y estimación a acreditar que quien le vendió el inmueble efectivamente es el propietario en atención a la naturaleza jurídica de dicha acción, que reside exclusivamente, en dar la forma legal a un contrato que, por desidia, carece de la misma; no obstante, el Tribunal Colegiado estima que en atención a las circunstancias del asunto que analizó, en una acción proforma sí se puede afectar el derecho de quien efectivamente es el propietario del inmueble.

122. Ello, pues al margen de la naturaleza jurídica de la acción y su propósito final, no debe negársele a un tercero que afirma ser propietario del inmueble y ofrece pruebas para acreditar ese extremo, el derecho de ser llamado al juicio correspondiente para demostrar que se pretende formalizar un contrato cuya validez, en esas circunstancias, está entredicha.

123. Señala el órgano colegiado que en el ejercicio de la acción proforma existen dos escenarios posibles; uno, en el que no existe el menor indicio de que el contrato es ilícito, donde traer a colación esa cuestión, como un requisito de procedencia, efectivamente desnaturalizaría la litis y, otro, en el que por casualidad un tercero conoce la existencia del juicio en el que se pretende dar forma a un contrato de compraventa cuyo objeto es un bien de su propiedad (por ejemplo, cuando la sentencia que ahí se dicte se constituya en el documento base de una tercería excluyente de dominio), donde dar curso a tal pretensión no sólo es jurídicamente posible sino, ante todo, necesario, por un lado, por la inseguridad que ello ocasionaría en el tráfico comercial y, por otro, ya que no atender tal planteamiento eventualmente se estaría en presencia de una condena estéril, porque si es verdad que el inmueble es propiedad de otra persona, es patente que no se podrá inscribir la escritura correspondiente.

124. Por lo anterior, el interés jurídico de la persona extraña al juicio sí se ve afectado desde el momento en que con motivo del acto reclamado se generó duplicidad de títulos, sin haber sido parte, lo cual da pauta a que se pudiera menoscabar el ejercicio de su derecho de propiedad (por ejemplo, cuando la promoción de la tercería paralizó la ejecución de un fallo en el que se pretendía poner al adjudicatario en posesión del bien).

125. Ciertamente, la afectación del tercero extraño a su esfera jurídica se produce porque, de sostenerse el acto reclamado, emerge la posibilidad de que



se vulnere su propiedad (uso, abuso y disfrute), desde el momento en que a pesar de que cuenta con un título debidamente inscrito –inoponible–, quedaría a expensas de la futura conducta de la actora, quien podría, incluso, trasladar la propiedad, y se vería obligado a litigar, cuando todo ello pudo evitarse de haberlo llamado al juicio, donde pudo definir su prerrogativa.

126. En atención a sus razonamientos concluye que la persona que, ostentándose como propietaria del inmueble, reclama su falta de llamamiento a un juicio de acción proforma, sí tiene interés jurídico.

127. Lo expuesto demuestra que ambos Tribunales Colegiados, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para determinar si tratándose de una acción proforma, tiene o no interés jurídico la persona, que, ostentándose como propietaria del inmueble, reclama su llamamiento a juicio de otorgamiento y firma de escritura.

128. **Segundo requisito:** Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.

129. Se estima que el segundo requisito para la existencia de un toque de diferendo entre los criterios contendientes queda debidamente cumplido, pues ambos Tribunales Colegiados al resolver los asuntos que se sometieron a su arbitrio llegaron a una resolución diferente.

130. Es así, ya que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito determinó que la acción de otorgamiento y firma de escritura o proforma que faculta al perjudicado, por falta de título legal, para exigir del obligado la expedición del documento correspondiente; se trata de una acción personal que sólo afecta a las partes involucradas en el contrato, por lo que la propiedad del inmueble no, constituye un elemento de la acción proforma, ni lo determinado sobre ella puede tener trascendencia sobre los derechos de terceras personas, ya que únicamente vincula a las partes involucradas con esa acción.

131. Mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito resolvió, que la persona que, ostentándose como propietaria del inmue-



ble, reclama su falta de llamamiento a un juicio de acción proforma, sí tiene interés jurídico.

132. Así, de las ejecutorias en contienda, se acreditan los diferendos interpretativos entre los dos Tribunales Colegiados contendientes.

133. Sin que sea óbice que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito adujera que, en atención a las particularidades del asunto, en el caso sí se podía afectar el derecho de quien efectivamente es el propietario del inmueble, por lo que era dable que tal persona sí tenía interés jurídico, aun tratándose de la acción proforma.

134. El que el citado Tribunal Colegiado refiriera que su determinación atendió a las particularidades del caso que analizó, no conlleva a que los antecedentes de los que partieron ambos Tribunales Colegiados contendientes sean diferentes y, que, por ello, resolvieran de diversa manera; pues en ambos amparos en revisión, las partes que promovieron los amparos indirectos respectivos adujeron acreditar ser los únicos propietarios de los inmuebles relativos.

135. Así, toda vez que ambos Tribunales Colegiados partieron de similares antecedentes fácticos para su estudio, es dable sostener que sí existe la contradicción de tesis respecto de la misma temática.

136. **Tercer requisito:** Existencia de punto de toque o contacto. Por lo anterior se considera que se verifica el *tercer requisito* necesario para la existencia de contradicción de tesis, pues existe un punto de contacto entre los tramos de razonamiento jurídico de los órganos jurisdiccionales federales que da lugar a la formulación de una pregunta genuina, a saber, determinar si: ¿Tiene o no interés jurídico la persona que, ostentándose como propietaria del inmueble, reclama su falta de llamamiento al juicio de otorgamiento y firma de escritura (acción proforma)?

VII. ESTUDIO

137. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustenta-



do en esta resolución, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.

138. Para dar respuesta al cuestionamiento materia de la presente contradicción de tesis, precisa hacer referencia a la acción proforma, al respecto Bernardo Pérez Fernández del Castillo⁵ señala, que los códigos actuales, a diferencia de los anteriores, establecen como novedad la acción proforma, o sea, el derecho de las partes para pedir judicialmente que el contrato se otorgue en la forma establecida por la ley. En caso de que el demandado no lo haga, lo hará el Juez en su rebeldía. De esta manera se convalida el contrato. Este derecho se encuentra asentado sustantivamente, en los artículos 1833 y 2232 del Código Civil y, en el 27 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal:

"ARTÍCULO 1,833. Cuando la ley exija determinada forma para un contrato, mientras que éste no revista esa forma no será válido, salvo disposición en contrario; pero si la voluntad de las partes para celebrarlo consta de manera fehaciente, cualquiera de ellas puede exigir que se dé al contrato la forma legal."

"ARTÍCULO 2,232. Cuando la falta de forma produzca nulidad del acto, si la voluntad de las partes ha quedado constante de una manera indubitable y no se trata de un acto revocable, cualquiera de los interesados puede exigir que el acto se otorgue en la forma prescrita por la ley."

"ARTÍCULO 27

"El perjudicado por falta de título legal tiene acción para exigir que el obligado le extienda el documento correspondiente."

139. La inclusión de los artículos 1833 y 2232, es una novedad en la legislación mexicana y están inspirados en las ideas consignadas en el artículo 1279 del reformado Código Civil Español, a su vez precedente de la Novísima Recopilación, inspirada por último en la Ley del Ordenamiento de Alcalá.

⁵ Aportación del autor Bernardo Pérez Fernández del Castillo, con el título "*Acción pro forma. Juicio de otorgamiento y firma de escritura*" a la Revista Mexicana de Derecho, número 10, México, 2008, consultable en el acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx.



140. Estos artículos protegen los ideales de equidad y justicia, pues si la voluntad ha sido manifestada por los contratantes, aunque no se hayan entregado los objetos materiales del contrato, éste produce provisionalmente sus efectos, da derecho a satisfacer los requisitos de formalidad establecidos por la ley y evita invalidez, es decir que la sanción vaya más allá del derecho que se protege.

141. Al otorgarse un contrato en la forma establecida por la ley, puede ser convalidado mediante el otorgamiento del documento con las formalidades prescritas.

142. Los artículos 1833 y 2232, facultan a cualquiera de las partes, si el consentimiento consta de manera fehaciente, a exigir se le dé la forma legal. El código de esta manera establece la acción proforma.

143. Por otra parte, por lo que al caso interesa, tratándose de compraventa de inmuebles, la falta de título legal o escritura pública no quiere decir indubitablemente que la acción no procede, ni que el tener cualquier documento sea suficiente, puesto que lo que se necesita es acreditar que la voluntad de las partes consta de manera fehaciente y la única manera de que así sea en una controversia es a través de un contrato, en el que conste su tipo, el carácter con el que intervinieron y las firmas de quienes comparecieron en el acto.⁶

144. Además, el derecho para ejercer la acción de otorgamiento de escritura no precluye, ya que la transmisión de la propiedad opera de pleno derecho, siempre y cuando la voluntad de las partes conste de manera fehaciente, es decir, se deberá comprobar con el contrato (documento probatorio) que ha operado la transmisión de la propiedad y, por tanto, que la obligación principal existe.

145. Las partes que constituyen la acción proforma de otorgamiento de escritura son tres: el perjudicado con la falta de escritura pública, un documento que haga prueba de la existencia de la celebración del acto jurídico y que los

⁶ Gordillo Ozuna, Alfredo Andrés, *Acción proforma, otorgamiento de la escritura pública*, Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., México, 2020.



elementos constitutivos del acto jurídico se hayan cumplido conforme a la legislación; estos tres elementos se deben observar al plantear la demanda.

146. Así, la acción proforma de otorgamiento de escritura pública es de naturaleza personal, es decir, "el derecho confiere al sujeto activo la facultad de exigir individualmente a una persona una acción o una inacción",⁷ que, en el caso, es para dar forma al contrato, debido a que, cuando se demanda, de manera personal se pide el otorgamiento y firma porque aún se carece de la forma para ejercer el derecho, pues, cuando se alcanza dicha formalidad, se podría hablar –en el caso de la compraventa– de que la relación sujeto activo ya ejerce la plena propiedad sobre la cosa, por lo que se cuenta con un derecho real para practicar otro tipo de acciones. En otras palabras, a través de esta acción, se pretende obtener la forma legal para reclamar el pleno derecho sobre la cosa, no de manera directa sobre la cosa, sino el documento en el que se describa el acto jurídico, el cual es necesario para ejercer todo tipo de acciones.

147. Luego, la acción personal se encamina a que el afectado por la falta de la escritura pública reclame a otro su otorgamiento, es decir, resulta ser *intuitu personae* (atención a la persona), lo que lleva a que esta acción sirva para reclamar a la persona obligada que le otorgue el título legal correspondiente para ejercer de manera válida su derecho.

148. En atención a lo anterior, la acción proforma refiere a la facultad que tiene cualquiera de las partes, si el consentimiento consta de manera fehaciente en un contrato, a exigir se le dé la forma legal y en caso de que el demandado no lo haga, lo hará el Juez en su rebeldía.

149. Como se mencionó, la acción proforma de otorgamiento de escritura pública es de naturaleza personal, es decir, ya que a título personal se pide el otorgamiento y firma del contrato de compraventa, porque aún se carece de la forma para ejercer el derecho.

150. Consecuentemente, la acción proforma se encuentra dentro del rubro de las acciones personales, las cuales tienen por objeto garantizar un derecho

⁷ Borja Soriano, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, 11a. Ed., México, Porrúa, 1989, p. 77.



personal, es decir, se deducirán para exigir el cumplimiento de una obligación personal, ya sea de dar, de hacer o de no hacer determinado acto, tal como se refiere en el artículo 25 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), el cual prevé:

"ARTÍCULO 25

"Las acciones personales se deducirán para exigir el cumplimiento de una obligación personal, ya sea de dar, de hacer o no hacer determinado acto."

151. Ahora bien, toda vez que el cuestionamiento a resolver en la presente contradicción de tesis estriba en determinar, si tiene interés jurídico la persona que, ostentándose como propietaria del inmueble, reclama su falta de llamamiento al juicio de otorgamiento y firma de escritura (acción proforma), precisa hacer referencia a la figura de tercero interesado y lo relativo al interés jurídico.

152. Respecto al tercero interesado,⁸ se da tal carácter a la persona que sin ser parte de un juicio interviene en él para deducir un derecho propio, para coadyuvar con alguna de las partes si es llamada a ello, o cuanto tenga conocimiento de que cualquiera que sea la resolución que se dicte por la autoridad judicial competente pueda causarle algún perjuicio irreparable.

153. Para efectos del amparo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha preferido usar la locución persona extraña al juicio cuando demuestre que puede afectarse o se hayan afectado sus derechos o intereses por determinaciones judiciales dictadas en procedimientos a los que sean ajenos, habiéndoles concedido inclusive el beneficio de no encontrarse obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa, antes de ocurrir al amparo de la Justicia Federal.

154. En todo proceso intervienen necesariamente dos partes; el demandante y el demandado, pero al lado de ellas, otras personas pueden tener interés en la resolución de un litigio y en estos casos deben ser llamadas para que

⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo Q-Z, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.



participen en él y hacer que el resultado de tal litigio varíe, siempre que comprueben que es fundada su intervención.

155. Por lo que respecta al interés jurídico, en la contradicción de tesis 374/2014⁹ esta Primera Sala señaló que este Alto Tribunal ha considerado, reiteradamente, que el interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino el derecho subjetivo, es decir, una facultad o potestad de exigencia cuya institución consigna la norma objetiva del derecho.

156. El derecho subjetivo consiste, entonces, en la facultad de exigir a otro una determinada conducta que puede consistir en dar, hacer o no hacer.

157. La noción de interés jurídico ha sido ampliamente abordada por este Alto Tribunal, lo que ha dado origen a una diversidad de tesis jurisprudenciales,¹⁰ de las que deriva que tal figura se vincula estrechamente con el concepto de perjuicio, pues supone un derecho legítimamente tutelado, ante cuya transgresión por parte de la autoridad o por la ley, se concede a su titular la facultad de

⁹ Fallada en la sesión de Primera Sala de 24 de febrero de 2016, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁰ Tales como: Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, Informe 1949, página 42, con número de registro digital: 815760, del tenor siguiente:

"INTERÉS JURÍDICO. Si la quejosa no demostró la propiedad ni la posesión de un predio que dice se pretende afectar indebidamente, y las autoridades agrarias no han reconocido esa propiedad o posesión, es incuestionable que no existe afectación del interés jurídico de la quejosa y debe sobreseerse el juicio de garantías, conforme a los artículos 73 fracción XV, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo."

Tesis 1a./J. 168/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, enero de 2008, página 225, con número de registro digital: 170500, de rubro y texto siguientes:

"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS. El artículo 4o. de la Ley de Amparo contempla, para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional. Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones; de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona puede sufrir, no afecten real y efectivamente sus bienes jurídicamente amparados."



acudir ante un órgano jurisdiccional federal, para demandar el cese de esa transgresión. El perjuicio, entonces, debe entenderse como todo menoscabo ocasionado sobre la persona o bienes del peticionario de amparo, que afecta de manera inmediata sus derechos sustantivos en forma tal, que el daño irrogado no puede ser reparado por un acto jurídico posterior.

158. Por otra parte, a través de una demanda de amparo es posible plantear la afectación de los derechos fundamentales de audiencia y defensa que se consagran en el artículo 14 constitucional, pero para que la acción sea procedente, debe comprobarse su afectación fehaciente, sin que pueda inferirse de presunciones.

159. De lo anterior se aprecia, que el tercero interesado es la persona que sin ser parte del juicio puede intervenir en él para, entre otros, cuando tenga conocimiento de que cualquiera que sea la resolución que se dicte por la autoridad judicial competente pueda causarle algún perjuicio irreparable, ello, siempre que compruebe que es fundada su intervención.

160. Por lo que respecta al interés jurídico, éste se vincula estrechamente con el concepto de perjuicio, pues supone un derecho legítimamente tutelado, ante cuya trasgresión por parte de la autoridad o por la ley, se concede a su titular la facultad de acudir ante un órgano jurisdicción federal, para demandar esa transgresión; entendiéndose por perjuicio el menoscabo ocasionado sobre la persona o bienes del peticionario de amparo, que afecta de manera inmediata sus derechos sustantivos, afectación que debe comprobarse de manera fehaciente, sin que pueda inferirse de presunciones.

161. Luego entonces, si la acción proforma, prevista en los artículos 1833 y 2232 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como 27 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) refiere a la facultad que tiene cualquiera de las partes –si el consentimiento consta de manera fehaciente en un contrato– a exigir se le dé la forma legal a éste y en caso de que el demandado no lo haga, lo hará el Juez en su rebeldía.

162. Tal acción de otorgamiento de escritura pública es de naturaleza personal, es decir, ya que a título personal se pide el otorgamiento y firma del con-



trato –en el caso de compraventa de inmuebles–, porque aún se carece de la forma para ejercer el derecho.

163. Así, la acción proforma se encuentra dentro del rubro de las acciones personales, las cuales tienen por objeto garantizar un derecho personal, es decir, se deducirán para exigir el cumplimiento de una obligación personal, ya sea de dar, de hacer o de no hacer determinado acto, tal como se refiere en el artículo 25 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

164. Luego, cuando se demanda a través de la acción proforma el dar forma al contrato de compraventa de inmuebles, se está pidiendo de manera personal el otorgamiento y firma porque aún se carece de la forma para ejercer el derecho, pues, cuando se alcanza dicha formalidad, se podría hablar de que la relación sujeto activo ya ejerce la plena propiedad sobre la cosa, por lo que se cuenta con un derecho real para practicar otro tipo de acciones. Es decir, a través de esta acción, se pretende obtener la forma legal para reclamar el pleno derecho sobre la cosa, no de manera directa sobre la cosa, sino el documento en el que se describa el acto jurídico, el cual es necesario para ejercer otro tipo de acciones.

165. Cabe decir que el ejercicio de la acción proforma debe seguir el principio jurídico *res inter alios acta*, que significa que el contrato base de la acción sólo obligaría a las partes contratantes y no a terceros ajenos, ya que, si un tercero es propietario ante la autoridad registral no quedaría obligado, por lo que sería necesario –a pesar de haber llevado el juicio de otorgamiento de escritura pública– ejercer la acción de prescripción positiva en contra del tercero que es propietario.

166. Así, el juicio de acción proforma sólo se comprende con las partes contratantes materia del contrato de compraventa del inmueble relativo, pues en atención al principio jurídico *res inter alios acta*, el contrato base de la acción únicamente obliga a las partes contratantes y, por otra parte, el fin que se busca con su tramitación es únicamente con el propósito de dar forma al contrato con la obtención de la escritura relativa y obtener el pleno derecho sobre la cosa, no de manera directa sobre la cosa, sino el documento en el que se describa el



acto jurídico, el cual es necesario para contar con un derecho real y poder ejercer otro tipo de acciones.

167. Luego, si el tercero interesado al tener conocimiento de alguna resolución dictada por autoridad judicial competente considera que le puede causar algún perjuicio y, por ello, pueda ser parte en un juicio de acción proforma, para que ello suceda, es necesario que se satisfaga el requisito de interés jurídico en dicho juicio, debiendo generarle algún perjuicio el acto reclamado, lo cual no sucede en el caso, porque, como ya se mencionó, el fin que se busca con la tramitación de la acción proforma es el que se dé forma al contrato con la obtención de la escritura relativa, pero no se persigue el que se reconozca un derecho real¹¹ de propiedad del inmueble, que es lo que sí le generaría perjuicio al tercero interesado; de ahí que no se violente el derecho de audiencia de este último, ya que al no versar la acción proforma sobre derechos reales de inmuebles, sino únicamente dar forma a un contrato de compraventa a través de una escritura pública, ningún perjuicio le causa; máxime que una vez que el promotor de la acción en comento cuente con el documento en el que se describa el acto jurídico que promovió, entonces estará en igualdad de condiciones que el tercero interesado que se ostenta como propietario del mismo inmueble para ejercer el tipo de acción que corresponda, en el que se dirima quien tiene mejor derecho real de propiedad sobre el inmueble en controversia.

168. Por lo anterior, es que al tercero interesado no puede atribuírsele interés jurídico en el juicio de acción proforma, ya que no le genera ningún perjuicio, pues en el juicio no se está dirimiendo un derecho real de propiedad sobre el inmueble, sino un derecho personal para la formalización de un contrato de compraventa, a través de una escritura pública.

169. Por todo lo argumentado, se concluye, que la respuesta al cuestionamiento materia de la presente contradicción de tesis es en el sentido de que **no tiene interés jurídico la persona que, ostentándose como propietaria del**

¹¹ Las acciones reales tienen por objeto garantizar el ejercicio de algún derecho real, es decir, aquellas que ejercita el demandante para reclamar o hacer valer un derecho sobre alguna cosa, con plena independencia de toda obligación personal por parte del demandado.



inmueble, reclama su llamamiento al juicio de otorgamiento y firma de escritura (acción proforma).

170. Corolario a lo expuesto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE OTORGAMIENTO Y FIRMA DE ESCRITURA (ACCIÓN PROFORMA). NO LO TIENE LA PERSONA QUE RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE OBJETO DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron decisiones opuestas al determinar si tiene o no interés jurídico la persona que, al ostentarse como propietaria del inmueble, reclama la falta de llamamiento al juicio de otorgamiento y firma de escritura (acción proforma).

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no tiene interés jurídico en el juicio de acción proforma la persona que se ostenta como propietaria del inmueble para reclamar su falta de llamamiento, ya que no le genera ningún perjuicio, pues en el juicio no se está dirimiendo un derecho real de propiedad sobre el inmueble, sino un derecho personal para la formalización de un contrato de compraventa, a través de una escritura pública.

Justificación: La acción proforma prevista en los artículos 1833 y 2232 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como en el diverso 27 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se refiere a la facultad que tienen cualquiera de las partes –si el consentimiento consta de manera fehaciente en un contrato–, a exigir que se le dé la forma legal a éste y en caso de que el demandado no lo haga, lo hará el Juez en su rebeldía. Esta acción es de naturaleza personal, ya que bajo ese título se pide el otorgamiento y firma del contrato –en el caso de compraventa de inmuebles–, porque aún se carece de la forma para ejercer el derecho y para su ejercicio debe regir el principio jurídico *res inter alios acta*, que significa que



el contrato base de la acción sólo obligaría a las partes contratantes y no a terceras ajenas; en tanto que el fin que se busca con su tramitación es únicamente dar forma al contrato con la obtención de la escritura relativa y obtener el pleno derecho sobre la cosa, no de manera directa, sino con base en el documento en el que se describa el acto jurídico, el cual es necesario para contar con un derecho real y poder ejercer otro tipo de acciones. Luego, si al tener conocimiento de alguna resolución dictada por autoridad judicial competente, una persona considera que le puede causar algún perjuicio y por ello pueda ser parte en un juicio de acción proforma, es necesario que se satisfaga el requisito de interés jurídico en dicho juicio, esto es, debe generarle algún perjuicio el acto reclamado; lo cual no sucede cuando ésta se ostenta como propietaria del inmueble, porque el fin que se busca con la tramitación de la acción proforma es que se dé forma al contrato con la obtención de la escritura relativa, pero no que se reconozca un derecho real de propiedad del inmueble, que es lo que se le generaría perjuicio.

VIII. DECISIÓN

171. En suma, se concluye que respecto del cuestionamiento relativo a si tiene interés jurídico la persona que, ostentándose como propietaria del inmueble, reclama su falta de llamamiento al juicio de otorgamiento y firma de escritura (acción proforma), sí existe contradicción de tesis entre los criterios denunciados, en consecuencia, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Primera Sala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado sexto de esta ejecutoria.

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

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Firman el Ministro presidente 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, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la contradicción de tesis 158/2021.

En la sesión del primero de marzo dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente contradicción de tesis entre dos Tribunales Colegiados que sostenían interpretaciones opuestas en situaciones similares.

Por mayoría de tres votos¹ la Primera Sala determinó, quien se ostenta como propietario de un inmueble **no tiene interés jurídico** para quejarse de la falta de

¹ De los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Pardo Rebolledo. El Ministro Zaldívar y la suscrita votamos en contra.



notificación en un juicio de otorgamiento y firma de escritura (también conocido como acción proforma), en el cual otras personas actúan como parte vendedora y parte compradora de una propiedad de la que dice ser dueña quien alega la falta de notificación.

Básicamente tenemos que la persona que se dice propietaria, y que presenta pruebas, no fue llamada a ese juicio y reclama que se esté resolviendo la titularidad de su presunto patrimonio en un juicio en el que participan otros y no ella. ¿Cómo puede suceder esto? Al menos en los dos criterios contendientes tenemos antecedentes que se refieren a traslaciones diversas sobre la misma propiedad.

Antecedentes

En un caso, un banco que pierde en litigio frente a otro y se hacen efectivas garantías hipotecarias sobre departamentos que habían sido previamente adquiridos por personas físicas; el banco ganador cede a su vez sus derechos a una tercera entidad financiera, ésta a una cuarta, y la cuarta a una quinta. Luego, en un momento dado, unas personas físicas demandaron al banco original la escrituración de uno de los departamentos, y la quinta entidad financiera adquirente reclama participar en el juicio proforma, lo que le es negado por un Tribunal Colegiado a pesar de que el departamento aparecía entre aquellos en los que se había hecho efectiva la garantía hipotecaria (y cuya titularidad presuntamente le había sido trasladada).

En el otro caso, tenemos a dos personas que constituyen una garantía con una institución financiera y tras un litigio finalmente el bien resulta ser adjudicado a ésta. Después, una mujer demanda a la pareja la escritura pues, un año antes de la adjudicación a la institución, había adquirido la propiedad por parte de los dueños originarios. En este caso, otro Tribunal Colegiado brindó el acceso al juicio a la entidad financiera, al considerar que debía permitirse su incorporación al juicio para demostrar que el contrato respecto del cual se pide su protocolización carece de validez, a fin de evitar litigios innecesarios.

Consideraciones jurídicas

En este caso, los criterios contrapuestos derivan de diversos juicios ordinarios civiles en los que dos personas exigieron la firma y entrega de escrituras de propiedades que supuestamente habían adquirido mediante un contrato que no cumplió con todas las formalidades legales (de ahí el nombre de acción "proforma"). En estos contratos, aparentemente la parte vendedora ya no tenía derecho a vender, pues previamente había perdido la propiedad y ahora existían nuevos propietarios.



Los nuevos propietarios, al enterarse de que se pretendía la escrituración de un bien inmueble del que se asumían dueños, promovieron juicios de amparo en los que alegaron la falta de notificación en el juicio civil sobre la firma y otorgamiento de escrituras. Sin embargo, los Juzgados de Distrito les negaron su interés jurídico bajo el argumento de que *la acción proforma es de carácter personal* y que sólo afecta a las partes involucradas en el contrato de compraventa, sin perturbar los derechos de terceros. Por tanto, las personas que decían ser propietarias no tenían derecho a ser incluidas en el juicio original, pues si su objetivo era defender la titularidad del bien, ello debía plantearse a través de una *acción real*, no en una *acción personal* sobre acción proforma.

En uno de los recursos de revisión, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito determinó que la persona que se ostenta como propietaria de un inmueble *no tiene interés jurídico* para reclamar la falta de notificación a un juicio sobre otorgamiento de escritura, pues la propiedad del inmueble no constituye un elemento de la acción proforma. En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito consideró que la persona afectada *sí tiene interés jurídico*, pues si bien la propiedad no constituye un elemento de la acción proforma, la escrituración en favor de otra persona si pudiera causar alguna afectación a quien resulte propietario del inmueble.

Decisión de la Primera Sala

La Primera Sala adoptó el criterio consistente en que la persona que se ostenta como propietaria **no tiene interés jurídico** para reclamar la falta de notificación a un juicio sobre acción proforma, decisión de la que me aparté. Las razones de la mayoría para sostener esa postura se sintetizan en lo siguiente:

- La acción proforma es el derecho de la parte compradora para pedir judicialmente, al vendedor, que *el contrato se otorgue en la forma* establecida en la ley, es decir, mediante la escrituración.
- La acción proforma es personal, pues confiere el *derecho de una persona de exigir a otra* la realización de una acción o una inacción.
- El juicio de acción proforma sólo comprende a las partes contratantes en la compraventa del inmueble relativo, pues *el fin que se busca es que se dé forma al contrato*, pero no tiene como finalidad que se reconozca un derecho de propiedad, es decir, un derecho real.



Disenso

Voté **en contra** del sentido de la ejecutoria pues, a mi parecer, existen razones suficientes para reconocerle interés a quien se ostenta como propietario en este tipo de casos y lo acredita con documento fehaciente, precisamente como en los dos casos que generaron decisiones tan divergentes.

En primer término, si bien en este asunto se hizo la distinción entre **acciones reales** (las cuales se fundamentan en algún derecho de propiedad o derecho real)² y **acciones personales** (que se promueven para exigir el cumplimiento de una obligación personal),³ considero que las características técnicas de cada acción no pueden servir de fundamento para negar interés jurídico a quien pudiera verse afectado con una determinación judicial y hacer más gravoso su acceso a la justicia.

En este caso, la diferencia entre los tipos de acciones no debería tener el alcance de hacer prevalecer esa distinción para que la seguridad jurídica sobre una propiedad y sus derechos sigan un largo recorrido para ser dilucidados. Me parece que esto es hacer prevalecer la forma sobre el fondo, a contrapelo de lo indicado por el artículo 17 constitucional, que es la prevalencia de resolver el fondo por sobre cuestiones –subsanales– de forma.

Compartí que la acción proforma, al tratarse de una acción personal, obligaría a la parte demandada a firmar la escritura respectiva, eso es lo técnicamente lógico. En eso consiste la acción. Sin embargo, los efectos materiales de la eventual sentencia no se limitan sólo a "formalización", pues con la autorización de la escritura la persona favorecida con ese documento puede reclamar actos de dominio sobre el inmueble involucrado, por ello esa mera formalización, en sí misma, genera un potencial de molestias previsible a quien resulte ser el legítimo propietario (si es que no lo era quien vendió o quien luego adquirió el bien según el juicio proforma). Y esto, sin considerar que de todas maneras el simple hecho de que se esté tramitando un juicio en que se ve

² Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México). "**Artículo 3.** Por las **acciones reales** se reclamarán: la herencia, los derechos reales o la declaración de libertad de gravámenes reales. Se dan y se ejercitan contra el que tiene en su poder la cosa y tiene obligación real, con excepción de la petición de herencia y la negatoria."

³ Ídem. "**Artículo 25.** Las **acciones personales** se deducirán para exigir el cumplimiento de una obligación personal, ya sea de dar, de hacer o no hacer determinado acto."



involucrado el presunto patrimonio de alguien no llamado a ese juicio, provoca en dicha persona, por decir lo menos, inseguridad jurídica.⁴

La Primera Sala determinó que la tercera, presunta propietaria, puede esperar a que termine el juicio sobre otorgamiento de escritura y, hasta entonces, llevar a cabo las acciones que considere adecuadas. Existe sensatez en esa postura, especialmente si surge el cuestionamiento de para qué brindar acceso a ese tercero que se autoproclama dueño, pues si eso sucediera probablemente hiciera alegaciones u objeciones a las que, en acatamiento al diseño normativo de la acción proforma, la persona juzgadora posiblemente no estuviera en posibilidades de dar cauce, y que por ello es mejor terminar un juicio y luego que se instaure el que se desee.

Muy respetuosamente considero que nuestra decisión en este caso debió ser en el sentido de brindar acceso a la persona ajena al juicio trabado sobre la escritura de un bien de su propiedad, y el estudio correspondiente que debió desplegar la ejecutoria de la Primera Sala en este asunto debió entonces versar en cómo **armonizar** esa intervención (derivada de su derecho a la seguridad jurídica) **con las reglas** de la acción dilucidada. Se dirá, ¿qué podría deducir la persona interesada en un juicio de esta naturaleza? ¿Qué lograría, que la vía se desestimara? Me parece que precisamente eso debió haber sido la materia de estudio en la sentencia de la Primera Sala. Sin modificar las reglas procesales ni ley alguna, simplemente armonizarlas para brindar un derecho a un posible legítimo propietario, que podría entonces conocer el destino que se está decidiendo sobre el bien, y cuyo acceso al expediente le permitiría preparar una defensa adecuada, fincar responsabilidad a alguien, o demandar una nulidad en la vía que corresponda, por ejemplo.

Impedirle a tal persona el acceso al juicio es pedirle que aguarde a pesar de la incertidumbre, pues desconoce qué sucede y cuándo se otorgará qué escritura y a quién, incluso aunque posea una prueba que acredita su titularidad. Es pedirle que, a sabiendas de que su propiedad está siendo disputada por

⁴ La otrora Tercera Sala de la Suprema Corte estableció mediante jurisprudencia que si bien la propiedad del inmueble objeto de la compraventa no es un hecho constitutivo de la acción proforma, también resaltó que la falta de licitud en el contrato "**debe ser probada por quien tenga interés en afirmarla, como lo es el tercero que, en su caso se ostentara como dueño**". Ver Tesis: 3a./J. 33/93, de rubro: "ACCIÓN DE OTORGAMIENTO DE ESCRITURA DE COMPRAVENTA. EL DERECHO DE PROPIEDAD DEL VENDEDOR RESPECTO DEL BIEN OBJETO MATERIA DEL CONTRATO NO ES UN HECHO CONSTITUTIVO QUE DEBA PROBARSE POR EL ACTOR.", publicada de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, número 72, diciembre de 1993, página 41, registro digital: 206663.



terceros, espere a que éstos se pongan de acuerdo y se otorguen las formalidades correspondientes que acrediten la validez de una transacción que le resulta ajena sobre un bien que le es propio.

Las ideas anteriores me resultan suficientes para privilegiar el llamamiento del tercero que dice ser dueño en este caso, y no compartir la sentencia. Sin embargo, también amerita una profunda reflexión si la participación del tercero podría llegar a arrojar luz sobre la decisión judicial que se solicita. Después de todo, la acción proforma no opera en automático ni se otorga la escritura con tan sólo pedirla, pues de conformidad con el principio al que se refiere el artículo 2232 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), cuando la falta de forma produzca la nulidad de acto, *"si la voluntad de las partes ha quedado constante de una manera indubitable y no se trata de un acto revocable, cualquiera de los interesados puede exigir que el acto se otorgue en la forma prescrita por la ley"*.

El artículo 17 de la Constitución Política del País mandata a las autoridades jurisdiccionales privilegiar la solución de los conflictos sobre los formalismos procedimentales. Así, más allá de diferencias técnicas entre una acción personal y una real, en este caso se debió privilegiar la participación de la persona que se puede ver afectada con una resolución, y desarrollar, en el criterio prevaleciente, los pasos a seguir frente a situaciones extraordinarias como las que generaron la presente contradicción de tesis.

En conclusión, considero que la persona que se presenta como propietaria de un inmueble y existen pruebas que así lo acreditan, **sí tiene interés jurídico** para quejarse de la falta de notificación en un juicio de acción proforma, en el cual otras personas actúan como vendedora y compradora, y la propiedad en cuestión es la misma de la que dice ser dueña.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE OTORGAMIENTO Y FIRMA DE ESCRITURA (ACCIÓN PROFORMA). NO LOTIENE LA PERSONA QUE RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE OBJETO DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron decisiones opuestas al determinar si tiene o no interés jurídico la persona que, al ostentarse como propietaria del inmueble, reclama la falta de llamamiento al juicio de otorgamiento y firma de escritura (acción proforma).



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no tiene interés jurídico en el juicio de acción proforma la persona que se ostenta como propietaria del inmueble para reclamar su falta de llamamiento, ya que no le genera ningún perjuicio, pues en el juicio no se está dirimiendo un derecho real de propiedad sobre el inmueble, sino un derecho personal para la formalización de un contrato de compraventa, a través de una escritura pública.

Justificación: La acción proforma prevista en los artículos 1833 y 2232 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como en el diverso 27 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se refiere a la facultad que tienen cualquiera de las partes –si el consentimiento consta de manera fehaciente en un contrato–, a exigir que se le dé la forma legal a éste y en caso de que el demandado no lo haga, lo hará el Juez en su rebeldía. Esta acción es de naturaleza personal, ya que bajo ese título se pide el otorgamiento y firma del contrato –en el caso de compraventa de inmuebles–, porque aún se carece de la forma para ejercer el derecho y para su ejercicio debe regir el principio jurídico *res inter alios acta*, que significa que el contrato base de la acción sólo obligaría a las partes contratantes y no a terceras ajenas; en tanto que el fin que se busca con su tramitación es únicamente dar forma al contrato con la obtención de la escritura relativa y obtener el pleno derecho sobre la cosa, no de manera directa, sino con base en el documento en el que se describa el acto jurídico, el cual es necesario para contar con un derecho real y poder ejercer otro tipo de acciones. Luego, si al tener conocimiento de alguna resolución dictada por autoridad judicial competente, una persona considera que le puede causar algún perjuicio y por ello pueda ser parte en un juicio de acción proforma, es necesario que se satisfaga el requisito de interés jurídico en dicho juicio, esto es, debe generarle algún perjuicio el acto reclamado; lo cual no sucede cuando ésta se ostenta como propietaria del inmueble, porque el fin que se busca con la tramitación de la acción proforma es que se dé forma al contrato con la obtención de la escritura relativa, pero no que se reconozca un derecho real de propiedad del inmueble, que es lo que sí le generaría perjuicio.

1a./J. 67/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 158/2021. Entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y el Tercer



Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 1 de marzo de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 79/2020, en el que determinó que la acción de otorgamiento y firma de escritura o proforma que faculta al perjudicado, por falta de título legal, para exigir del obligado la expedición del documento correspondiente, se trata de una acción personal que sólo afecta a las partes involucradas en el contrato; por lo que la propiedad del inmueble no constituye un elemento de la acción proforma, ni lo determinado sobre ella puede tener trascendencia sobre los derechos de terceras personas, ya que únicamente vincula a las partes involucradas con esa acción. En ese contexto, si en vía de amparo una persona se ostenta como tercero extraño, aduciendo que tiene interés jurídico porque en el juicio natural se demandó el otorgamiento y firma de la escritura sobre un bien que señala ser de su propiedad; entonces, el derecho de audiencia, que refiere no se respetó, radica en un derecho real distinto al que se persiguió con la acción personal proforma, propiedad que no podría analizarse dentro de la acción personal pues se desnaturalizaría; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión 271/2017, el cual dio origen a la tesis aislada I.3o.C.360 C (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN PROFORMA. TIENE INTERÉS JURÍDICO LA PERSONA QUE, OSTENTÁNDOSE COMO PROPIETARIA DEL INMUEBLE, RECLAMA SU FALTA DE LLAMAMIENTO AL JUICIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo II, página 1017, con número de registro digital: 2021187.

Tesis de jurisprudencia 67/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecinueve de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN SOBRE LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DE BIENES INMUEBLES OBJETO DE DELITO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR ALGÚN RECURSO ORDINARIO PREVISTO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2022. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO, EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 22 DE FEBRERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: PATRICIA DEL ARENAL URUETA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Antecedentes	Se describen los antecedentes del asunto.	2
II.	Trámite	Se describe el trámite del asunto.	2
III.	Competencia	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
IV.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3
V.	Criterios denunciados	Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito al resolver el amparo en revisión 64/2019.	4



		<p>Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 107/2016.</p> <p>Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 288/2019 y 358/2019.</p> <p>Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 4/2020.</p> <p>Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 130/2019.</p>	
VI.	Existencia de la contradicción	<p>La contradicción de tesis denunciada existe.</p> <p>Esta Primera Sala advierte que los ejercicios interpretativos de los tribunales contendientes nos permiten formular la siguiente interrogante: ¿resulta necesario agotar algún recurso ordinario previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales a fin de cumplir con el principio de definitividad y combatir, vía amparo indirecto, la resolución concerniente a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto de delito, prevista por el artículo 111 del mismo ordenamiento?</p>	14
VII.	Estudio de fondo	<p>Esta Primera Sala de la Suprema Corte concluye que no es necesario agotar algún medio de impugnación ordinario previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como condición para promover un juicio de amparo indirecto en contra de la resolu-</p>	17



		<p>ción que concierne a la medida provisional de restitución de bienes objeto del delito, prevista por el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.</p>	
<p>VIII. Decisión</p>		<p>Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la sustentada por esta Primera Sala, bajo el rubro y texto siguientes:</p> <p>JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN SOBRE LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DE BIENES INMUEBLES OBJETO DE DELITO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR ALGÚN RECURSO ORDINARIO PREVISTO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.</p> <p>Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a si es necesario o no agotar algún recurso ordinario previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales a fin de cumplir con el principio de definitividad y combatir, vía amparo indirecto, la resolución concerniente a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto del delito, prevista por el artículo 111 del mismo ordenamiento.</p> <p>Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no es necesario agotar algún medio de impugnación ordinario previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como condición para promover un juicio de amparo indirecto en contra de la resolución</p>	<p>28</p>



que concierne a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto del delito, prevista por el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: En los artículos 465 y 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se prevén los recursos de revocación y de apelación a través de los cuales diversas resoluciones judiciales pueden ser modificadas, revocadas o anuladas; sin embargo, dentro de las hipótesis previstas en ambas disposiciones legales, no se encuentra el supuesto relativo a la impugnación de la orden como medida provisional de restituir el inmueble materia del delito en favor del ofendido. De manera específica, ninguna de las once fracciones del artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla el supuesto a través del cual se ordena como medida provisional a favor de la víctima u ofendido del delito, restablecer las cosas al estado previo en que se encontraban, según lo dispone el artículo 111 del mismo ordenamiento. De esta manera, si el recurso de apelación no está diseñado para combatir la resolución reclamada en el juicio de amparo, entonces, no puede exigirse a la parte quejosa que agote ese medio de impugnación antes de acudir a la vía constitucional. En términos del artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, la exigencia de agotar recursos ordinarios, antes de acudir al juicio de amparo, sólo puede operar en aquellos casos en los que, tanto la parte quejosa como



el órgano aplicador de las normas adjetivas ordinarias, no se ven en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo "adicional" (demasiado sofisticado o complejo) para tener la certeza de que, efectivamente, procede un medio de control ordinario. En el caso, se necesitaría un razonamiento análogo de relativa complejidad para caracterizar la medida provisional prevista en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales como una figura asimilable a una providencia precautoria o a una medida cautelar, por ser supuestos explícitamente susceptibles de apelación. Ese razonamiento únicamente podría lograrse a partir de un discernimiento sobre la naturaleza de las medidas comparadas y sobre la genuina intención del legislador. Exigir a la parte quejosa la realización de ese ejercicio interpretativo resultaría en un obstáculo procesal injustificado e incompatible con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, el cual pretende hacer del juicio de amparo un medio de control accesible y efectivo.

En los puntos resolutivos:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.



		<p>SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.</p> <p>TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 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 día **veintidós de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la contradicción de tesis 35/2022, suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, por una parte, y el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, por otra parte.

La problemática jurídica a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación requiere contestar la siguiente pregunta: ¿resulta necesario agotar algún recurso ordinario previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales a fin de cumplir con el principio de definitividad y combatir, vía amparo indirecto, la resolución concerniente a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto de delito, prevista por el artículo 111 del mismo ordenamiento?¹

¹ Artículo 111. Restablecimiento de las cosas al estado previo

"En cualquier estado del procedimiento, la víctima u ofendido podrá solicitar al Órgano jurisdiccional, ordene como medida provisional, cuando la naturaleza del hecho lo permita, la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, siempre que haya suficientes elementos para decidirlo."



I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido vía electrónica por este Alto Tribunal el dieciséis de febrero de dos mil veintidós, el Magistrado Carlos Alberto López del Río, integrante del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, denunció la posible contradicción entre los criterios emitidos por los siguientes órganos jurisdiccionales:

- Por una parte, el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito al resolver el amparo en revisión 64/2019.

- Por otra parte, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 130/2019; el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 4/2020; el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 288/2019 y 358/2019; y, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 107/2016.

II. TRÁMITE

2. Mediante acuerdo de veintidós de febrero de dos mil veintidós, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la presente contradicción de tesis. La registró con el número 35/2022 y determinó que la competencia para conocer de la misma correspondía a esta Primera Sala, por razón de la materia. Asimismo, designó como ponente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y ordenó que se remitieran los autos a la Primera Sala para el trámite correspondiente.

3. En el mismo acuerdo, la presidencia solicitó el envío de las versiones digitalizadas de las ejecutorias relativas y pidió a los Tribunales Colegiados que informaran si continuaban vigentes los criterios respectivos o, en su caso, si existían causas para tenerlos por superados o abandonados.

4. Por acuerdo de once de marzo de dos mil veintidós, la entonces presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispuso el avocamiento del asunto y ordenó que, en su oportunidad, se remitieran los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución.



5. Por proveído de veinticinco de marzo siguiente, la entonces Ministra presidenta de la Primera Sala tuvo por debidamente integrado el asunto y ordenó el envío de los autos a la ponencia del Ministro que suscribe.

III. COMPETENCIA

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 1/2023, en atención a que se trata de una contradicción suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y derivados de asuntos en materia penal, sin que se advierta la necesidad de la intervención del Tribunal Pleno.²

IV. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio, ambos de dos mil veintiuno, respectivamente, pues fue realizada por un Magistrado integrante de uno de los Tribunales Colegiados de Circuito cuyo criterio participa en la denuncia de contradicción de tesis.³

² Como se indicó en el acuerdo de admisión de la presente contradicción de tesis, este asunto se resuelve de conformidad con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente. Esto es así, en términos de lo establecido en las fracciones I y 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, así como el diverso tercero transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de esa anualidad, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³ *Ibíd.*



V. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. A continuación, presentamos una síntesis de las principales consideraciones sostenidas por los tribunales contendientes:

I. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito Amparo en revisión 64/2019

9. **Antecedentes.** ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó denuncia de hechos en contra de una persona a la que acusó de introducirse furtivamente a un predio de su propiedad.

10. Posteriormente, la sociedad anónima referida solicitó al Juez de Control correspondiente que le concediera una medida provisional a fin de que se le restituyera la posesión del inmueble. Esta solicitud fue negada, al considerar que no era el momento procesal oportuno para ello, pues todavía no se dictaba el auto de sujeción a proceso de los probables participantes en la comisión del hecho.

11. Ante esta negativa, la sociedad anónima promovió juicio de amparo, el cual le fue negado. En contra de esta determinación, la quejosa interpuso recurso de revisión.

12. El Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo solicitado para que el Juez de Control dejara insubsistente la resolución dictada y emitiera otra en la que, entre otras cuestiones, dejara de considerar, por un lado, que ésta no era la etapa procesal oportuna y, por otro, que para resolver la medida provisional era necesaria la existencia de un auto de vinculación a proceso.

13. Con posterioridad, el Juez de Control negó la medida provisional solicitada, pero esta vez consideró que no se acreditó la propiedad del bien inmueble cuya restitución se pedía.

14. Inconforme con esta determinación, la sociedad anónima denunciante promovió juicio de amparo. El Juez de Distrito a quien correspondió conocer del asunto lo sobreescribió bajo la premisa de que la quejosa no cumplió con el principio



de definitividad porque no agotó el recurso ordinario de apelación, de conformidad con el artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

15. En contra de esta resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión.

Postura del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito

16. En lo que interesa para la resolución de la presente contradicción de tesis, advertimos que el Tribunal Colegiado declaró infundados los argumentos planteados por la recurrente a partir de las siguientes consideraciones:

- Al resolver la contradicción de tesis 164/2011, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencialmente que las determinaciones que imponen medidas precautorias o cautelares dictadas en un juicio respecto de un bien inmueble con motivo de la comisión de un delito, como la restitución provisional, constituyen actos de ejecución irreparable respecto de los cuales procede el juicio de amparo indirecto una vez que se agote el recurso ordinario de defensa previsto en la ley.

- Por otro lado, los artículos 458, 459, fracción I, y 467, fracción V del Código Nacional de Procedimientos Penales prevén que la víctima o el ofendido pueden impugnar aquellas resoluciones emitidas por el Juez de Control que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares.

- En el caso, la parte quejosa reclamó una determinación mediante la cual le fue negada la restitución provisional del inmueble, por tanto, a su juicio, el acto reclamado era susceptible de ser impugnado a través del recurso de apelación.

- En su artículo 111 el Código Nacional de Procedimientos Penales hace referencia a la figura jurídica de medidas provisionales, pero ello no implica que éstas formen parte de una categoría distinta a la de las providencias precautorias o de las medidas cautelares. Considerarlo así implicaría afirmar que las medidas provisionales previstas por el artículo 111 no pueden cesar o levantarse ante el sobreseimiento del juicio o ante la existencia de una sentencia absoluta, sólo por no estar expresamente previstas en la descripción de los efectos de este tipo de fallos.



• Finalmente, el Tribunal Colegiado destacó la existencia de otras determinaciones judiciales de mayor trascendencia emitidas por el Juez de Control, o que pudieran afectar derechos fundamentales en mayor grado, respecto de las cuales el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé un recurso ordinario que puede tener por efecto modificarlas o revocarlas.

II. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito

Amparo en revisión 107/2016

17. **Antecedentes.** ***** promovió juicio de amparo en contra de la orden que le fue hecha por el Juez de Primera Instancia en Materia Penal del Sistema Acusatorio y Oral del Distrito Judicial de Saltillo, dentro de la audiencia de vinculación a proceso, para que, con fundamento en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, entregara un inmueble del cual el quejoso adujo tener la posesión. Este acto reclamado fue dictado dentro de la causa penal instruida en contra del quejoso por el delito de despojo de inmueble.

18. El Juez de Distrito que conoció del asunto sobreesayó en el juicio de amparo al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia que se presenta al no agotar el principio de definitividad, dado que el quejoso no interpuso –previo a la promoción del juicio de amparo– el recurso de apelación previsto en la fracción V del artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y mediante el cual la medida adoptada por el Juez podía ser confirmada, revocada o modificada.

19. Inconforme con la resolución anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión.

Postura del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito

20. Al resolver el amparo en revisión 107/2016, el Tribunal Colegiado declaró fundados los conceptos de violación, aunque suplidos en su deficiencia.

21. En lo que interesa para la resolución del presente asunto, el Tribunal Colegiado recordó que, en términos del artículo 138 del Código Nacional de Proce-



dimientos Penales, las providencias precautorias tienen por objeto garantizar la reparación del daño a la víctima y se encuentran limitadas al embargo de bienes y a la inmovilización de cuentas o demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero.

22. Mientras que, de acuerdo con los artículos 153 y 155 del mismo ordenamiento, las medidas cautelares tienen por objeto asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo y evitar la obstaculización del procedimiento. Ninguna de esas medidas –señaladas en el artículo 155– resulta ser una medida provisional de restitución de los bienes de la víctima u ofendido, objetos, instrumentos o productos del delito, ni tienen por objeto el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes del hecho delictivo.

23. El Tribunal Colegiado también refirió que, de conformidad con el artículo 456 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el procedimiento penal sólo se admitirán los recursos de revocación y apelación, según corresponda, y que las resoluciones judiciales sólo podrán ser recurridas por los medios y en los casos expresamente establecidos en el código invocado.

24. A partir de lo anterior, el tribunal resolutor concluyó que el recurso de apelación previsto por el artículo 467, fracción V (y el resto de sus fracciones), del Código Nacional de Procedimientos Penales era inaplicable en contra de la medida de restitución de bien inmueble ordenada con sustento en el artículo 111 del mismo código. También consideró que el recurso de revocación era improcedente en su contra.

25. Por tanto, dicho órgano resolvió que el juicio de amparo indirecto promovido resultaba procedente.

26. El Tribunal Colegiado señaló que no pasaba inadvertido que la Jueza de amparo sustentó sus consideraciones en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la cual, la medida de restitución o embargo precautorio, dictada con motivo de la comisión de un delito, no constituye una excepción al principio de definitividad que rige en el juicio de amparo.



27. No obstante, consideró el órgano colegiado, dicho criterio establece que en contra de dicha medida se deben agotar los recursos que, en su caso, procedan, lo que implica que la obligación de agotar el principio de definitividad sólo se actualiza cuando existan medios ordinarios de defensa contra dicha medida, lo cual, en el caso no ocurre.

28. En estas condiciones, el Tribunal Colegiado modificó la sentencia reclamada. Por una parte, confirmó el sobreseimiento decretado respecto de actos de ejecución reclamados a dos autoridades y, por otra parte, negó el amparo en contra de la orden de restitución del inmueble objeto del delito.

29. Con motivo de la resolución de este asunto, el Tribunal Colegiado emitió la tesis de rubro: "MEDIDA PROVISIONAL QUE ORDENA RESTITUIR A LA VÍCTIMA U OFENDIDO EL BIEN INMUEBLE OBJETO DEL DELITO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. AL NO ENCONTRARSE EN NINGUNA DE LAS HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DE REVOCACIÓN Y APELACIÓN EN SU CONTRA, ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 119/2011 (9a.)]."⁴

III. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito

Amparo en revisión 288/2019

30. **Antecedentes.** ***** solicitó el amparo en contra de la resolución del Juez de Control y Juicio Oral del Juzgado Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Córdoba, Veracruz, dictada en el incidente de restitución de derechos interpuesto por la ofendida en el proceso penal ***** , en la que se ordenó restituir determinado bien inmueble afecto a la causa penal.

31. La Jueza de Distrito que conoció del asunto sobreseyó fuera de audiencia en el juicio de amparo, al estimar actualizada la causal de improcedencia a que se refiere la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

⁴ Tesis VIII.P.T.1 P (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, febrero de 2017, Tomo III, página 2309.



32. Inconforme con esta determinación, la quejosa interpuso recurso de revisión.

Amparo en revisión 358/2019

33. **Antecedentes.** ***** solicitó el amparo en contra de la resolución relativa a la solicitud de la ofendida (quejosa) de la medida provisional de restitución de ciertos bienes, dictada dentro del proceso penal ***** del Juzgado de Control y Juicio Oral de Veracruz, Veracruz. En dicha resolución se declaró improcedente la restitución provisional del bien inmueble objeto del delito solicitada en términos del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

34. El Juzgado de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, relativa al principio de definitividad.

35. En contra de este sobreseimiento, la quejosa interpuso recurso de revisión.

Postura del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito

36. Para el Tribunal Colegiado resulta inexacto considerar que el recurso de apelación previsto por el artículo 467, fracción V, del Código Nacional de Procedimientos Penales procede en contra del acto reclamado, ya que éste sólo opera respecto de providencias precautorias o medidas cautelares.

37. A su juicio, la resolución impugnada no participa de esta naturaleza (providencia precautoria o medida cautelar) por tratarse de una medida provisional. Por tanto, la legislación referida no contempla de manera expresa medio de impugnación alguno. Es decir, en contra de dicho acto no procede el recurso de apelación, ni el de revocación previstos en los artículos 465 y 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

38. Además, en términos del artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, existen dos excepciones a la obligación de agotar el principio de definitividad: cuando



la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional; o cuando su fundamento legal sea insuficiente para determinar esa procedencia. En el caso, es necesario realizar un ejercicio de hermenéutica jurídica sobre la existencia de algún medio ordinario efectivo de impugnación y, por tanto, es inoperante el principio de definitividad.

39. El Tribunal Colegiado precisó que, a su entender, el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 119/2011 (9a.), de rubro: "MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN O EMBARGO PRECAUTORIO CON MOTIVO DE LA COMISIÓN DE UN DELITO. LA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE LA DECRETA DENTRO DE JUICIO NO CONSTITUYE UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", no era obstáculo para llegar a su determinación, pues en dicho criterio no se interpretaron disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales.

40. En consecuencia, consideró que tampoco se actualizaba el supuesto previsto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 86/2018 (10a.), 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."

41. Derivado de la resolución de los amparos en revisión 288/2019 y 358/2019, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito emitió la tesis de rubro: "MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DE BIENES INMUEBLES OBJETOS DEL DELITO A LA VÍCTIMA U OFENDIDO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME SU SOLICITUD ES IMPROCEDENTE EL RECURSO DE APELACIÓN, POR LO QUE ES INNECESARIO AGOTARLO PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 119/2011 (9a.)]."⁵

⁵ Tesis VII.2o.P.12 P (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 80, noviembre de 2020, Tomo III, página 2077.



IV. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

Queja 4/2020

42. **Antecedentes.** ***** (querellante) demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de un acuerdo emitido por el Juez de Control y de juicio oral, actuando en el tribunal de juicio oral penal de primera instancia del Distrito Judicial de Chetumal, Quintana Roo, mediante el cual le fue impuesta una garantía económica como condicionante para la restitución de los derechos de posesión física, el uso, el goce y el disfrute de un predio, dentro de la causa penal *****.⁶

43. El Juzgado de Distrito que recibió la demanda de amparo la desechó de plano al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo pues, aunque el acto reclamado es de ejecución irreparable, debía interponerse previamente el recurso de apelación previsto en la fracción V del artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Inconforme, el quejoso interpuso recurso de queja.

Postura del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

44. Con base en el contenido de los artículos 111, 138, 153, 155, 456, 465 y 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Tribunal Colegiado señaló que la orden de restitución del bien inmueble objeto del delito, reclamada en el juicio de amparo, tiene el carácter de una medida provisional que no encuentra cabida como providencia precautoria ni medida cautelar. Por ello, a su entender, el recurso de apelación previsto en la fracción V del artículo 467 del código invocado (o en cualquiera otra de sus fracciones) resulta inaplicable en su contra. De igual manera estimó improcedente en su contra el recurso de revocación.

⁶ Cabe señalar que dicha determinación fue adoptada en el marco del cumplimiento de una ejecutoria de amparo indirecto, en la que, entre otras cuestiones, se ordenó que en caso de que el quejoso no tuviera el bien inmueble objeto de la medida provisional, se ordenara su restitución para que las cosas quedaran en el estado que tenían antes de la cancelación de la medida provisional [acto reclamado].



45. Además, destacó que si bien la Jueza de Amparo sustentó sus consideraciones en la jurisprudencia 1a./J. 119/2011 (9a.), dicho criterio no resultaba aplicable en el caso, ante la inexistencia de un recurso que, como lo exige dicha jurisprudencia, resultare procedente en contra de la medida provisional de mérito.

46. Finalmente, compartió el criterio del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito contenido en la tesis VIII.P.T.1 P (10a.), de rubro: "MEDIDA PROVISIONAL QUE ORDENA RESTITUIR A LA VÍCTIMA U OFENDIDO EL BIEN INMUEBLE OBJETO DEL DELITO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. AL NO ENCONTRARSE EN NINGUNA DE LAS HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DE REVOCACIÓN Y APELACIÓN EN SU CONTRA, ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 119/2011 (9a.).]"

V. Criterio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Amparo en revisión 130/2019

47. **Antecedentes.** ***** solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del auto de vinculación a proceso dictado en su contra, por su probable participación en el delito de despojo, así como de la determinación adoptada por el Juez de Control del sistema procesal penal acusatorio, concierne a la desocupación y entrega de determinado inmueble dentro de la correspondiente carpeta judicial.

48. La Jueza de Distrito que conoció del asunto dictó la sentencia respectiva. Por un lado, sobreseyó en el juicio respecto de la determinación en la que se impusieron las medidas cautelares reclamadas, al considerar que la quejosa no agotó el recurso ordinario de apelación que procedía en contra de dicho acto reclamado; estimó actualizada la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Por otro lado, negó el amparo solicitado en relación con el auto de vinculación a proceso.

49. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión.



Postura del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

50. Es importante destacar que este Tribunal Colegiado hizo distinciones entre el acto consistente en la separación del domicilio y la desocupación y entrega del inmueble. Respecto del primero consideró acertada la actualización de la causa de improcedencia relativa a la falta de agotamiento del recurso ordinario y confirmó el sobreseimiento decretado. Sin embargo, en relación con el acto consistente en la desocupación y entrega del inmueble, determinó que fue indebido tener por actualizada la causa de improcedencia relativa a la falta de agotamiento del principio de definitividad.

51. Para arribar a esta conclusión, el Tribunal Colegiado advirtió que la medida de restitución prevista por el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales es una figura procesal diversa a las medidas cautelares previstas en los artículos 153 y 155 del mismo ordenamiento.

52. Además, refirió que el artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales no prevé expresamente la procedencia del recurso de apelación en contra de la medida de restitución establecida en el diverso artículo 111 de dicha norma adjetiva y que, por esa razón, no es dable obligar a la parte quejosa a cumplir con el principio de definitividad.

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

53. De conformidad con la doctrina jurisprudencial sustentada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que exista una auténtica oposición de posturas jurídicas entre Tribunales Colegiados de Circuito se deben verificar los siguientes aspectos:

a) Que dichos órganos jurisdiccionales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que apoyados del arbitrio judicial efectúen un ejercicio interpretativo del cual derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos haya al menos un razonamiento sobre un mismo problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de



una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una o varias preguntas genuinas acerca de la manera de acometer esa cuestión jurídica, con preferencia de cualquier otra.⁷

54. Al respecto se debe precisar que la disparidad de criterios está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean exactamente idénticas.⁸

55. Tampoco es indispensable que tales criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia, esto es, que hubieran adquirido la condición de tesis cuya

⁷ Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

⁸ Al tema se aplica la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



observancia sea obligatoria, en términos de lo dispuesto por la propia ley de la materia.⁹

56. Atendiendo esos lineamientos concluimos que la contradicción de tesis denunciada existe.

57. En primer término, los tribunales contendientes se ocuparon de resolver asuntos en los que la litis consistía en establecer la procedencia o improcedencia del juicio de amparo promovido en contra de una determinación relativa a la medida de restitución de bienes inmuebles contemplada en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Para resolver la cuestión, dichos órganos se vieron obligados a interpretar las normas relevantes del propio código, y se ocuparon de analizar la aplicabilidad de jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

58. En efecto, en atención a los antecedentes narrados advertimos que los Tribunales Colegiados interpretaron el alcance de los artículos 111, 138, 153, 155, 456 y 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo para alcanzar sus conclusiones.

59. Y, en relación con el segundo requisito, es claro que los Tribunales Colegiados desarrollaron razonamientos que culminaron en conclusiones opuestas respecto de la misma situación jurídica. Es decir, llegaron a determinaciones distintas sobre si es necesario agotar el recurso de apelación en contra de la determinación que ordena la restitución de un bien inmueble en términos del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a fin de cumplir con el principio de definitividad antes de acudir al juicio de amparo indirecto.

60. Al respecto, encontramos que el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito en esencia sostuvo que sí procede el recurso de apelación previsto por el artículo 467, fracción V, del Código Nacional de Procedimientos Penales

⁹ Tal y como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93.



en contra de la determinación que recae a la medida de restitución prevista en el artículo 111 del mismo ordenamiento. Por tanto, consideró que dicho medio de impugnación debe ser agotado para cumplir con el principio de definitividad que rige el juicio de amparo.

61. En contraste, el resto de los Tribunales Colegiados de Circuito consideraron que la medida de restitución prevista por el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales no corresponde a una medida cautelar o providencia precautoria respecto de la cual el artículo 467 de dicho ordenamiento establezca expresamente la procedencia del recurso de apelación. En consecuencia, estimaron innecesaria su interposición antes de promover el juicio de amparo indirecto.

62. Finalmente, esta Primera Sala advierte que los ejercicios interpretativos de los tribunales contendientes nos permiten formular la siguiente interrogante: ¿resulta necesario agotar algún recurso ordinario previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales a fin de cumplir con el principio de definitividad y combatir, vía amparo indirecto, la resolución concerniente a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto de delito, prevista por el artículo 111 del mismo ordenamiento?

63. En consecuencia, al encontrarse colmados los requisitos de existencia de la contradicción de tesis, esta Primera Sala procede al estudio de las consideraciones en conflicto, para establecer un criterio jurisprudencial.

VII. ESTUDIO DE FONDO

64. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta resolución sustentará y que se apoya en las siguientes consideraciones:

65. Para resolver la cuestión identificada como punto de toque, primero debemos retomar el criterio que esta Sala ya ha establecido en relación con la medida restitutoria bajo análisis. En ese sentido, el primer precedente obligado



y que, en realidad, determina nuestra resolución es el amparo en revisión 975/2019.¹⁰

66. En dicho asunto, esta Primera Sala resolvió que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales –y que rige la medida provisional del "restablecimiento de las cosas al estado previo"– era acorde con el artículo 20 constitucional, porque no constituía una sentencia anticipada y, por tanto, no violaba el principio de presunción de inocencia.

67. La pregunta surgió por lo siguiente: de conformidad con el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en cualquier estado del procedimiento, la víctima u ofendido puede solicitar al órgano jurisdiccional que ordene como medida provisional, cuando la naturaleza del hecho lo permita, la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, siempre que haya suficientes elementos para decidirlo. En ese caso, la parte quejosa consideraba que el dictado de dicha medida cautelar –que afectaba el disfrute de ciertos bienes antes del dictado de una sentencia– no se justificaba porque significaba anticipar un juicio o una pena sobre el legítimo estatus del bien en cuestión.

68. Al revisar la naturaleza de esta figura, la Primera Sala confirmó que no se trata de una medida que anticipe una pena o que genere un perjuicio inmotivado en la esfera de las personas potencialmente afectadas.

69. Ahora bien, lo que destaca para la presente resolución es que, en ese mismo amparo en revisión, en el apartado relativo a la procedencia, la Sala se encontró en la necesidad de analizar la firmeza de la procedencia del amparo indirecto. Y, para ello, consideró que no se actualizaba la obligación de agotar algún recurso en contra de la medida restitutoria prevista en el artículo 111 del

¹⁰ Este asunto fue fallado el diez de junio de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



mismo ordenamiento. En particular, a juicio de la Sala, esta medida no comparte la naturaleza de las medidas cautelares o providencias precautorias a las que alude el artículo 467 del mismo código y que enumera el tipo de resoluciones que admiten apelación.¹¹

70. Dada su importancia para el presente asunto, conviene reproducir las razones que elaboró esta Primera Sala en aquel asunto, específicamente respecto a la procedencia del juicio de amparo indirecto:

"... en el contexto del sistema procesal acusatorio y oral, respecto de la resolución que ordena el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, no se actualiza la obligación prevista en la fracción XVIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo,¹² consistente en que el quejoso, previo a la promoción del juicio constitucional, debe agotar los medios de defensa previsto [sic] en la legislación ordinaria.

"Ello, porque si bien en los artículos 465 y 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se prevén los recursos de revocación y de apelación, a través de los cuales, diversas resoluciones judiciales pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas; sin embargo, dentro de las hipótesis previstas en ambas disposiciones legales, no se encuentra el supuesto que constituye el acto reclamado.

¹¹ "Artículo 467. Resoluciones del Juez de control apelables

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control:

"I. Las que nieguen el anticipo de prueba;

"II. Las que nieguen la posibilidad de celebrar acuerdos reparatorios o no los ratifiquen;

"III. La negativa o cancelación de orden de aprehensión;

"IV. La negativa de orden de cateo;

"V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;

"VI. Las que pongan término al procedimiento o lo suspendan;

"VII. El auto que resuelve la vinculación del imputado a proceso;

"VIII. Las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión condicional del proceso;

"IX. La negativa de abrir el procedimiento abreviado;

"X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado, o

"XI. Las que excluyan algún medio de prueba."

¹² "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"... XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas."



"En efecto, si bien el artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹³ en sus once fracciones establece diversas resoluciones del Juez de Control que admiten el recurso de apelación; también se advierte que dentro de las mismas, no se contempla el supuesto a través del cual, se ordena como medida provisional a favor de la víctima u ofendido del delito, restablecer las cosas al estado previo en que se encontraban, como se establece en el artículo 111 del mismo ordenamiento legal.

"Por tanto, si el recurso de apelación no está diseñado para combatir la resolución reclamada en el amparo; entonces, no puede exigirse al quejoso que agote ese medio de impugnación antes de acudir a la vía constitucional.

"Por su parte, el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹⁴ prevé la procedencia del recurso de revocación, en cualquiera de las etapas del procedimiento en las que interviene la autoridad judicial, en contra de resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin substanciación. Sin embargo, no es viable que la medida provisional señalada, se impugne a través de ese recurso, pues no obstante que la dictó una autoridad judicial, dentro de un procedimiento del proceso penal acusatorio y oral, no se trata de una resolución de mero trámite.

¹³ Artículo 467. Resoluciones del Juez de control apelables

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control:

"I. Las que nieguen el anticipo de prueba;

"II. Las que nieguen la posibilidad de celebrar acuerdos reparatorios o no los ratifiquen;

"III. La negativa o cancelación de orden de aprehensión;

"IV. La negativa de orden de cateo;

"V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;

"VI. Las que pongan término al procedimiento o lo suspendan;

"VII. El auto que resuelve la vinculación del imputado a proceso;

"VIII. Las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión condicional del proceso;

"IX. La negativa de abrir el procedimiento abreviado;

"X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado, o

"XI. Las que excluyan algún medio de prueba."

¹⁴ 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."



"Lo anterior, porque esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 331/2019,¹⁵ estableció que la expresión semántica 'sin substanciación', que se usa en el citado artículo 465, es indicativa de resoluciones de mero trámite, por las que a su vez se entienden aquellas que se emiten de plano; es decir, que no tienen asignado un trámite específico.

"Al respecto, se destacó que en la discusión legislativa de dicho numeral, se planteó que el recurso de revocación debía ser procedente contra determinaciones de mero trámite, que eran resoluciones que no estaban precedidas de debate entre las partes cuando se dictaban dentro de audiencia.

"Además, se precisó que la condicionante de ausencia de debate previo entre las partes, finalmente se sustituyó por la connotación 'sin substanciación'; pues se llegó a la conclusión de que ante un enfoque teleológico normativo, que buscaba el fin del objeto del medio de impugnación, bajo la luz de la voluntad del legislador, era inconcuso que la sustanciación a que se refería el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, implicaba que se trataba de resoluciones que se emitían de plano, por no existir en la norma procesal, una tramitación especial para su dictado, de manera que no se podía limitar únicamente a la falta de debate entre las partes contendientes, sino a la falta de un trámite específico previamente establecido.

"Sobre esa base, se concluye que la medida provisional reclamada, no constituye una resolución de mero trámite emitida sin substanciación; pues para tener por acreditada esa condición, era necesario que el Juez de Control resolviera de plano, sin una tramitación específica y en ausencia de debate entre las partes."

71. Como puede verse, con este ejercicio interpretativo, la Sala realmente ya despejó la duda esencial que se produce con las resoluciones de los tribunales ahora contendientes.¹⁶ La conclusión es clara: la parte quejosa no tiene la obligación de agotar un recurso que no ha sido explícitamente previsto para un tipo

¹⁵ Fallada en sesión de treinta de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁶ Al respecto, es importante precisar que este hecho no conduce a declarar sin materia la presente contradicción, pues al no existir jurisprudencia sobre el punto controvertido, subsiste la obligación



de medida provisionalmente restitutiva como la que está prevista en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales y sobre la que versa esta contradicción de tesis. Esto se debe a que tal resolución no es automáticamente equiparable a una medida cautelar o a una providencia precautoria, que –de acuerdo con la fracción V del artículo 467– sí generan resoluciones explícitamente apelables. Además, tampoco puede estimarse que el recurso de revocación procede en su contra porque éste sólo procede contra resoluciones de mero trámite.

72. Como se puede ver, la Sala en realidad ya se decantó por el criterio de que no es necesario agotar el principio de definitividad como condición para acceder al juicio de amparo cuando se combate la resolución indicada y que recae a la medida prevista por el artículo 111 del código en cita.

73. Además, vale la pena aclarar que las consideraciones que se derivan de ese amparo en revisión 975/2019, no fueron diseñadas para ceñirse únicamente al caso en particular, sino que su objetivo fue hacer un estudio basado en la naturaleza misma de la medida; y, por tanto, se logró un pronunciamiento aplicable *en lo general*, en el sentido de que no es obligatorio promover un recurso cuya procedencia no está legalmente contemplada para ese supuesto.

74. Ahora bien, dada la naturaleza de una contradicción de tesis como la que nos toca resolver, conviene abundar sobre las razones que justifican sostener esa posición y traer a cuento la línea de precedentes que antecede a ese último pronunciamiento, la cual continúa iluminándonos para reafirmar la posición que aquí se adopta.

75. En primer orden, es importante tener claro que la exigencia de agotar recursos ordinarios, antes de acudir al juicio de amparo, sólo puede operar en

de dar certidumbre y seguridad jurídica a los gobernados. Esta conclusión encuentra sustento en la tesis 1a. XXI/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. NO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AUNQUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HAYA RESUELTO UN ASUNTO SOBRE EL MISMO TEMA, SI AÚN NO SE HA INTEGRADO JURISPRUDENCIA."



aquellos casos en los que, tanto la parte quejosa, como el órgano aplicador de las normas adjetivas ordinarias, no se ven en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo "adicional" (demasiado sofisticado o complejo) para tener la certeza de que, efectivamente, procede un medio de control ordinario.

76. En efecto, de acuerdo con el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo,¹⁷ uno de los supuestos que eximen a la parte quejosa de promover un medio de impugnación es, precisamente, que la procedencia de mismo se sujete a interpretación adicional o cuando su fundamento legal sea insuficiente para determinarla.

77. En este caso, se necesitaría un razonamiento analógico de relativa complejidad para caracterizar la medida provisional prevista en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales como una figura asimilable a una providencia precautoria o a una medida cautelar, por ser supuestos explícitamente susceptibles de apelación. Ese razonamiento únicamente podría lograrse a partir de un discernimiento sobre la naturaleza de las medidas comparadas y sobre la genuina intención del legislador.

78. A juicio de esta Sala, exigir al justiciable la realización de ese ejercicio interpretativo resultaría en un obstáculo procesal injustificado e incompatible con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo y que (como se ha explicado) pretende hacer del juicio de amparo un medio de control accesible y efectivo.

79. En el fondo, lo que esta excepción al principio de definitividad protege es el derecho a un pleno acceso a la justicia (protegido por el artículo 17 consti-

¹⁷ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

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."



tucional) para que las personas no enfrenten obstáculos irrazonables –o requisitos de difícil comprensión– antes de acudir a un medio de defensa que, por excelencia, se enfoca en la protección de los derechos humanos.

80. Ahora bien, teniendo esto en consideración, es importante aclarar por qué este criterio no es incompatible con otros precedentes de esta misma Sala. Veamos la evolución de su línea jurisprudencial respecto a la procedencia del juicio de amparo indirecto contra medidas provisionalmente restitutorias de bienes en el marco de procesos penales.

81. Al resolver la contradicción de tesis 142/2002-PS,¹⁸ esta Primera Sala determinó que la medida provisional de restitución de un inmueble, materia del delito de despojo en favor del ofendido, se ubica dentro del concepto de acto de ejecución irreparable, pues afecta de manera directa e inmediata derechos sustantivos del inculpado poseedor del mismo, en tanto le priva de la facultad de usarlo y disfrutarlo durante todo el tiempo que dure el proceso, lo cual no sería susceptible de reparación. A partir de esta premisa, se concluyó que estas determinaciones pueden ser impugnadas a través del juicio de amparo.

82. Las consideraciones que sustentan esta conclusión se encuentran contenidas en la jurisprudencia 1a./J. 55/2003, de rubro: "MEDIDAS PROVISIONALES. LAS DICTADAS POR EL JUEZ DEL PROCESO VINCULADAS A LA RESTITUCIÓN DE INMUEBLES RELACIONADOS CON EL DELITO DE DESPOJO, SON SUSCEPTIBLES DE SER IMPUGNADAS POR EL INCULPADO MEDIANTE EL JUICIO DE GARANTÍAS EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO."¹⁹

83. Posteriormente, al fallar la contradicción de tesis 164/2011,²⁰ la Sala reiteró que la determinación judicial dictada dentro del juicio que decreta

¹⁸ Contradicción de tesis 142/2002-PS, resuelta por la Primera Sala en sesión de diez de septiembre de dos mil tres. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra y de los Ministros Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Juan N. Silva Meza. Ausente: Ministro Humberto Román Palacios.

¹⁹ Tesis 1a./J. 55/2003, Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 25.

²⁰ Contradicción de tesis 164/2011, resuelta por la Primera Sala en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil once. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas



la medida provisional de restitución o embargo precautorio de un inmueble (relacionado con la comisión del delito) puede caracterizarse como un acto de ejecución irreparable, por lo que es posible acudir al juicio de amparo indirecto para impugnarla.

84. No obstante, se precisó que la categoría de "actos de ejecución irreparable" no actualiza, por sí misma, alguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad, por lo que era obligación de la parte quejosa agotar el medio ordinario de defensa previsto en la ley que rige el acto, que tenga como efecto modificarlo, revocarlo o anularlo.

85. Estas consideraciones se encuentran contenidas en la jurisprudencia 1a./J. 119/2011 (9a.), de rubro: "MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN O EMBARGO PRECAUTORIO CON MOTIVO DE LA COMISIÓN DE UN DELITO. LA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE LA DECRETA DENTRO DE JUICIO NO CONSTITUYE UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."²¹

86. Ahora bien, como adelantamos, al resolver el amparo en revisión 975/2019, esta Primera Sala tomó en cuenta esos criterios y consideró necesario hacer una distinción específicamente aplicable al sistema diseñado por el Código Nacional de Procedimientos Penales para el modelo adversarial.

87. De este modo, respecto de la resolución que ordena el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, en términos del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se actualiza la obligación prevista en la fracción XVIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, consistente en que el quejoso, previo a la promoción del juicio de amparo, deba agotar los medios de defensa previstos en la legislación ordinaria. La razón esencial, reiteramos, es que en los artículos 465 y 467 del Código Nacional de Procedimientos

y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²¹ Tesis 1a./J. 119/2011 (9a.), Primera Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2235.



Penales –que prevén los recursos de revocación y de apelación a través de los cuales es posible modificar o revocar diversas resoluciones judiciales– no se encuentra el supuesto relativo a la impugnación de la medida provisional de restituir el inmueble materia del delito en favor del ofendido.

88. Es decir, ninguna de las once fracciones del artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales²² –que establecen las resoluciones dictadas por el Juez de Control que admiten el recurso de apelación– contempla de manera explícita el supuesto a través del cual se ordena como medida provisional a favor de la víctima u ofendido del delito, restablecer las cosas al estado previo en que se encontraban, según lo dispone el artículo 111 del mismo ordenamiento.

89. De esta manera, si el recurso de apelación no está diseñado para combatir dicha resolución, entonces no puede exigirse al quejoso que agote ese medio de impugnación antes de acudir a la vía constitucional.

90. Por otro lado, considerando el razonamiento del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, es importante precisar que el criterio ahora sostenido no se contradice con la lógica que permitió a esta Sala aprobar la jurisprudencia 1a./J. 119/2011 (9a.) y, según la cual, la medida de restitución o embargo precautorio –con motivo de la comisión de un delito– no constituye una excepción al principio de definitividad que rige el amparo indirecto.

²² **Artículo 467. Resoluciones del Juez de control apelables**

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control:

"I. Las que nieguen el anticipo de prueba;

"II. Las que nieguen la posibilidad de celebrar acuerdos reparatorios o no los ratifiquen;

"III. La negativa o cancelación de orden de aprehensión;

"IV. La negativa de orden de cateo;

"V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;

"VI. Las que pongan término al procedimiento o lo suspendan;

"VII. El auto que resuelve la vinculación del imputado a proceso;

"VIII. Las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión condicional del proceso;

"IX. La negativa de abrir el procedimiento abreviado;

"X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado, o

"XI. Las que excluyan algún medio de prueba."



91. Lo primero que debemos destacar es que ese criterio es previo a la entrada en vigor de la legislación nacional única en materia procedimental penal; es decir, la materia de estudio de la contradicción de tesis 164/2011 no era una legislación única (como la que ahora tenemos) que se encarga de diseñar un solo modelo recursivo en todo lo atinente al proceso penal. De este modo, para el asunto que ahora nos ocupa, ese es el cuerpo legislativo que debe determinar nuestra resolución. Si ninguna disposición de este ordenamiento permite de manera expresa la impugnación de la medida provisionalmente restitutoria prevista en el artículo 111 del mismo ordenamiento, entonces la conclusión que se sigue es que la parte interesada cuenta con la posibilidad de acudir al amparo indirecto de manera automática.

92. En segundo lugar, esa contradicción de tesis en realidad se enfocó en determinar si la medida provisional de restitución o el embargo precautorio constituía, por sí mismo, un acto susceptible de afectar los derechos protegidos por el artículo 22 constitucional, pues (de conformidad con la Ley de Amparo abrogada) esa condición también actualizaba una excepción general al principio de definitividad.²³ La conclusión de esta Sala fue que tales figuras, en abstracto, no constituyen una afectación de esa naturaleza, capaz de configurar una violación directa a los derechos protegidos por el artículo 22 constitucional.

93. Sin embargo, de esa conclusión no se sigue que exista una prohibición legal o constitucional para considerar que otras medidas análogas (como la que ahora analizamos) puedan actualizar otra excepción al principio de definitividad, por ejemplo, si la legislación secundaria no prevé –al menos no explícitamente– un recurso en su contra. Por tanto, la condición determinante es la existencia de un

²³ Dicha legislación establecía lo siguiente:

"Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente: ...

"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."



medio ordinario de defensa previsto en la ley que rige el acto, que tenga como efecto modificar, revocar o anular el acto en cuestión; y, por supuesto, que su procedencia no se sujete a una interpretación adicional.

94. El artículo 456 del Código Nacional de Procedimientos Penales²⁴ dispone que las resoluciones judiciales pueden ser recurridas sólo por los medios expresamente establecidos en el mismo ordenamiento. Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el artículo 467 de ese ordenamiento –que establece las resoluciones del Juez de Control que pueden ser apeladas– no contempla el supuesto que se refiere a la medida provisional a favor de la víctima u ofendido del delito de restitución de determinado bien inmueble. En consecuencia, no es posible exigir el agotamiento de este recurso con anterioridad a la promoción del juicio de amparo.

VIII. DECISIÓN

95. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN SOBRE LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DE BIENES INMUEBLES OBJETO DE DELITO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR ALGÚN RECURSO ORDINARIO PREVISTO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

²⁴ "Artículo 456. Reglas generales

"Las resoluciones judiciales podrán ser recurridas sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos en este Código.

"Para efectos de su impugnación, se entenderán como resoluciones judiciales, las emitidas oralmente o por escrito.

"El derecho de recurrir corresponderá tan sólo a quien le sea expresamente otorgado y pueda resultar afectado por la resolución.

"En el procedimiento penal sólo se admitirán los recursos de revocación y apelación, según corresponda."



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a si es necesario o no agotar algún recurso ordinario previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales a fin de cumplir con el principio de definitividad y combatir, vía amparo indirecto, la resolución concerniente a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto del delito, prevista por el artículo 111 del mismo ordenamiento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no es necesario agotar algún medio de impugnación ordinario previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como condición para promover un juicio de amparo indirecto en contra de la resolución que concierne a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto del delito, prevista por el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: En los artículos 465 y 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se prevén los recursos de revocación y de apelación a través de los cuales diversas resoluciones judiciales pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas; sin embargo, dentro de las hipótesis previstas en ambas disposiciones legales, no se encuentra el supuesto relativo a la impugnación de la orden como medida provisional de restituir el inmueble materia del delito en favor del ofendido. De manera específica, ninguna de las once fracciones del artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla el supuesto a través del cual se ordena como medida provisional a favor de la víctima u ofendido del delito, restablecer las cosas al estado previo en que se encontraban, según lo dispone el artículo 111 del mismo ordenamiento. De esta manera, si el recurso de apelación no está diseñado para combatir la resolución reclamada en el juicio de amparo, entonces, no puede exigirse a la parte quejosa que agote ese medio de impugnación antes de acudir a la vía constitucional. En términos del artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, la exigencia de agotar recursos ordinarios, antes de acudir al juicio de amparo, sólo puede operar en aquellos casos en los que, tanto la parte quejosa como el órgano aplicador de las normas adjetivas ordinarias, no se ven en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo "adicional" (demasiado sofisticado o complejo) para tener la certeza de que, efectivamente, procede un medio de control ordinario. En el caso, se necesitaría un razonamiento analógico de relativa complejidad para caracterizar la



medida provisional prevista en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales como una figura asimilable a una providencia precautoria o a una medida cautelar, por ser supuestos explícitamente susceptibles de apelación. Ese razonamiento únicamente podría lograrse a partir de un discernimiento sobre la naturaleza de las medidas comparadas y sobre la genuina intención del legislador. Exigir a la parte quejosa la realización de ese ejercicio interpretativo resultaría en un obstáculo procesal injustificado e incompatible con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, el cual pretende hacer del juicio de amparo un medio de control accesible y efectivo.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; comuníquese la anterior determinación a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

Firman el presidente 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, 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 aislada 1a. XXI/2012 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 86/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 864 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 971, con números de registro digital: 2000531 y 2017808, respectivamente.

Las tesis aisladas VII.2o.P.12 P (10a.) y VIII.P.T.1 P (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas y 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, con números de registro digital: 2022369 y 2013759, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN SOBRE LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DE BIENES INMUEBLES OBJETO DE DELITO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR ALGÚN RECURSO ORDINARIO PREVISTO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a si es necesario o no agotar algún recurso ordinario previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales a fin de cumplir con el principio de definitividad y combatir, vía amparo indirecto,



la resolución concerniente a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto del delito, prevista por el artículo 111 del mismo ordenamiento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no es necesario agotar algún medio de impugnación ordinario previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como condición para promover un juicio de amparo indirecto en contra de la resolución que concierne a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto del delito, prevista por el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: En los artículos 465 y 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se prevén los recursos de revocación y de apelación a través de los cuales diversas resoluciones judiciales pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas; sin embargo, dentro de las hipótesis previstas en ambas disposiciones legales, no se encuentra el supuesto relativo a la impugnación de la orden como medida provisional de restituir el inmueble materia del delito en favor del ofendido. De manera específica, ninguna de las once fracciones del artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla el supuesto a través del cual se ordena como medida provisional a favor de la víctima u ofendido del delito, restablecer las cosas al estado previo en que se encontraban, según lo dispone el artículo 111 del mismo ordenamiento. De esta manera, si el recurso de apelación no está diseñado para combatir la resolución reclamada en el juicio de amparo, entonces, no puede exigirse a la parte quejosa que agote ese medio de impugnación antes de acudir a la vía constitucional. En términos del artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, la exigencia de agotar recursos ordinarios, antes de acudir al juicio de amparo, sólo puede operar en aquellos casos en los que, tanto la parte quejosa como el órgano aplicador de las normas adjetivas ordinarias, no se ven en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo "adicional" (demasiado sofisticado o complejo) para tener la certeza de que, efectivamente, procede un medio de control ordinario. En el caso, se necesitaría un razonamiento analógico de relativa complejidad para caracterizar la medida provisional prevista en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales como una figura asimi-



lable a una providencia precautoria o a una medida cautelar, por ser supuestos explícitamente susceptibles de apelación. Ese razonamiento únicamente podría lograrse a partir de un discernimiento sobre la naturaleza de las medidas comparadas y sobre la genuina intención del legislador. Exigir a la parte quejosa la realización de ese ejercicio interpretativo resultaría en un obstáculo procesal injustificado e incompatible con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, el cual pretende hacer del juicio de amparo un medio de control accesible y efectivo.

1a./J. 71/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 35/2022. Entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito. 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, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 64/2019, en el que sostuvo que sí procede el recurso de apelación previsto por el artículo 467, fracción V, del Código Nacional de Procedimientos Penales en contra de la determinación que recae a la medida de restitución prevista en el artículo 111 del mismo ordenamiento. Por tanto, consideró que dicho medio de impugnación debe ser agotado para cumplir con el principio de definitividad que rige el juicio de amparo;

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 107/2016, el cual dio origen a la tesis aislada VIII.P.T.1 P (10a.), de título y subtítulo: "MEDIDA PROVISIONAL QUE ORDENA RESTITUIR A LA VÍCTIMA U OFENDIDO EL BIEN INMUEBLE OBJETO DEL DELITO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. AL NO ENCONTRARSE EN NINGUNA DE LAS HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DE REVOCACIÓN Y APTELACIÓN EN SU CONTRA, ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE



AMPARO INDIRECTO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 119/2011 (9a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, febrero de 2017, Tomo III, página 2309, con número de registro digital: 2013759;

El sostenido por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 130/2019, en el que consideró que la medida de restitución prevista por el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales no corresponde a una medida cautelar o providencia precautoria respecto de la cual el artículo 467 de dicho ordenamiento establezca expresamente la procedencia del recurso de apelación. En consecuencia, estimaron innecesaria su interposición antes de promover el juicio de amparo indirecto;

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 4/2020, en la que consideró que la medida de restitución prevista por el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales no corresponde a una medida cautelar o providencia precautoria respecto de la cual el artículo 467 de dicho ordenamiento establezca expresamente la procedencia del recurso de apelación. En consecuencia, estimaron innecesaria su interposición antes de promover el juicio de amparo indirecto; y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 288/2019 y 358/2019, los cuales dieron origen a la tesis aislada VII.2o.P.12 P (10a.), de título y subtítulo: "MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DE BIENES INMUEBLES OBJETOS DEL DELITO A LA VÍCTIMA U OFENDIDO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME SU SOLICITUD ES IMPROCEDENTE EL RECURSO DE APELACIÓN, POR LO QUE ES INNECESARIO AGOTARLO PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 119/2011 (9a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, noviembre de 2020, Tomo III, página 2077, con número registro digital: 2022369.

Tesis de jurisprudencia 71/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de mayo de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER RECURSOS EN EL JUICIO DE AMPARO. CUENTAN CON ELLA LAS PERSONAS AUTORIZADAS EN TÉRMINOS AMPLIOS POR EL DEFENSOR QUE PROMUEVE UN JUICIO DE AMPARO EN REPRESENTACIÓN DE UNA PERSONA IMPUTADA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 28/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBU-
NAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
10 DE MAYO DE 2023. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINIS-
TROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN RESERVÓ
SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y
ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y DE LA MINISTRA ANA
MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTES: MINISTROS JUAN
LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ
SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR, Y JORGE
MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRA ANA MARGA-
RITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	Esta Primera Sala de la Suprema Corte es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada	5-6
III.	Criterios denunciados	Se analizan las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.	6-14
IV.	Existencia de la contradicción de criterios	Existe respecto del siguiente punto a dilucidar: <i>¿los autorizados del defensor de una persona imputada pueden interponer recursos en el juicio de amparo?</i>	14-18
V.	Estudio de fondo	Dada la calidad de representante de la parte quejosa que asiste al defensor de una persona imputada, la designación	18-32



		que realiza de las personas autorizadas en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, les permite interponer recursos en el juicio de amparo.	
VI.	Criterio que debe prevalecer	Se plasma el criterio en la jurisprudencia propuesta.	32-34
VII.	Decisión	<p>PRIMERO.—Si existe la contradicción denunciada respecto de los criterios sustentados entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos 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>	34-35

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diez de mayo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 28/2023, entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

El problema jurídico para resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo por parte del defensor de una persona imputada, cuenta con legitimación para interponer recursos en el juicio de amparo.



ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. El veinticuatro de enero de dos mil veintitrés esta Suprema Corte tuvo por recibido el escrito de *********, autorizado del señor *********, defensor de la señora ********* en el incidente de revisión *********, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito (Región Centro-Norte).

2. Mediante dicho documento **denunció la posible contradicción de criterios** existente entre dicho tribunal y las posturas sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito (Región Centro-Sur), y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (Región Centro-Norte), sobre si el autorizado del defensor de una persona imputada cuenta con legitimación para recurrir una sentencia de amparo indirecto en materia penal.

3. Admisión y turno. Por acuerdo de treinta de enero de dos mil veintitrés, la presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente 28/2023. Asimismo, **admitió a trámite la denuncia presentada** y determinó que, por razón de la materia, la competencia para conocer del caso corresponde a esta Primera Sala. Por ello ordenó la integración del asunto y envió los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

4. A su vez, se determinó que **el promovente está legitimado para realizar la denuncia de contradicción de criterios**, pero esa circunstancia no impide dividir la competencia para conocer de dicha denuncia, pues se advirtió que este Alto Tribunal carece de competencia legal para conocer de contradicciones de criterios suscitadas entre Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a la misma región.

5. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política del País, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, y conforme con lo señalado en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el artículo 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 que reglamenta la competencia, integración, organización y



funcionamiento de los Plenos Regionales, y los diversos numerales 2 y 4 del Acuerdo General 108/2022 relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.¹

6. Así, con fundamento en el artículo 7 del Acuerdo General 67/2022, en relación con lo previsto en el numeral 1, fracción I, inciso 1, del Acuerdo General 108/2022, dado que, por una parte, la aparente contradicción se suscita entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, ambos de la Región Centro-Norte,

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: ...

"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 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."

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; ..."

Artículo 14. Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II, de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región; ..."

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.'



el órgano competente por región y materia es el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.²

7. Por tanto, se estableció que el análisis de la posible contradicción de criterios se admite únicamente respecto de los criterios emitidos por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito** (Región Centro-Sur), al resolver el amparo en revisión 34/2014, en contra del criterio sostenido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** (Región Centro-Norte), al resolver el recurso de queja 106/2015.

8. Avocamiento y vigencia de los criterios. El primero de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó el avocamiento del asunto y tuvo por recibidos los autos de la contradicción de criterios que nos ocupa.

9. En esa misma fecha, se enviaron los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

10. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política del País;³ 226, fracción

² **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 1. Creación y denominación. Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte y Centro Sur, los cuales serán especializados en materias penal, administrativa, civil o de trabajo. ...

"I. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte:

"1. Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

³ **Artículo 107.** *Supra* cita 1.



II, de la Ley de Amparo;⁴ así como 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁵ en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo Plenario Número 1/2023,⁶ en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diversas regiones, por tratarse de un asunto de orden penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala, sin que se adviertan motivos para la intervención del Tribunal Pleno.

II. LEGITIMACIÓN

11. De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política del País y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,⁷ la contradicción fue denunciada por parte legitimada, pues se trata del autorizado del defensor de la parte quejosa en una ejecutoria pronunciada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito (Región Centro-Norte), que si bien dicha ejecutoria no contiene en esta contradicción de criterios por los motivos antes expuestos, lo cierto es que dio pie a que esta Suprema Corte se pronuncie en un asunto en materia penal con aparente tema de contradicción.

⁴ "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por: ...

"II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y ..."

⁵ "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; ..."

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 2023, modificado mediante instrumento normativo de 10 de abril de 2023, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril del mismo año.

⁷ "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, y ..."



III. CRITERIOS DENUNCIADOS

12. Para una mejor comprensión del asunto, se realiza una síntesis de los principales argumentos que sustentaron las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyos criterios forman parte de la denuncia presentada en este caso.

A. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito (Región Centro-Sur), en el recurso de revisión 34/2014

13. **Causa penal** *****. Al señor ***** le fue instruido un proceso penal tradicional por la comisión del delito de defraudación fiscal, previsto y sancionado en el artículo 108, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.⁸

14. **Incidente no especificado.** El primero de febrero de dos mil doce, el señor ***** por medio de su defensor particular ***** , solicitó al Juez Cuarto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Jalisco, con residencia en Puente Grande, Municipio de Juanacatlán, la suspensión de la obligación de acudir de manera mensual a firmar el libro de control de procesados en libertad bajo caución, en atención a su estado de salud.⁹

15. Mediante resolución interlocutoria de cuatro de octubre dos mil trece el Juez Cuarto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Jalisco,

⁸ **Artículo 108.** Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

"La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.

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

I. Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$989,940.00.

II. Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$989,940.00, pero no de \$1,484,911.00.

III. Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$1,484,911.00."

⁹ La información en cita se desprende de la demanda de amparo indirecto y la sentencia del amparo indirecto ***** del índice del Juez Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, así como del informe justificado del Juez Cuarto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Jalisco, con residencia en Puente Grande, Municipio de Juanacatlán.



con residencia en Puente Grande, Municipio de Juanacatlán, declaró **infundado** el incidente no especificado.

16. Demanda de amparo indirecto. En contra de dicha resolución, el veintiocho de octubre de dos mil trece, el señor ***** por medio de su defensor particular ***** promovió un juicio de amparo indirecto, del que conoció el Juez Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco y lo registró con el número de expediente *****.

17. En el escrito de demanda se autorizó para todos los efectos a que se refiere el artículo 12 de la Ley de Amparo a los licenciados en derecho ***** y ***** , así como al señor ***** , entre otros.

18. Sentencia de amparo indirecto. Mediante resolución de veintisiete de diciembre de dos mil trece, el referido Juzgado de Distrito dictó sentencia en la que **negó** el amparo, en esencia, por las siguientes consideraciones:

a) El señor ***** goza de la capacidad física y mental necesarias para presentarse a cumplir con la obligación de firmar en el libro de procesados bajo caución, pues no quedó demostrado que sufra de una enfermedad que le impida hacerlo.

b) Es cierto que se acreditó que padece hepatitis e insuficiencia hepática a consecuencia del alcoholismo crónico y que esas enfermedades le ocasionan crisis de ansiedad y convulsivas secundarias, las cuales se agudizan por la obligación de comparecer a las presentaciones periódicas al juzgado del proceso de acuerdo con la evaluación clínica de laboratorio y de gabinete practicados al señor *****.

Sin embargo, esas opiniones no justifican la necesidad de que el señor ***** sea eximido del deber de sus presentaciones al órgano jurisdiccional del proceso, a la firma del libro del control de sentenciados en libertad con el beneficio de la libertad provisional bajo caución.

c) Lo anterior, porque la carga de cumplir con las obligaciones procesales del señor ***** , no es discrecional ni contraria a derechos humanos, ya que



el padecimiento del inculpado deviene de su alcoholismo y no de las obligaciones que le fueron impuestas para quienes son procesados y se encuentran en libertad provisional bajo caución.

19. Recurso de revisión 34/2014. Inconforme con la resolución anterior, ***** , en su carácter de **autorizado** del defensor particular ***** interpuso recurso de revisión que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, el cual, en resolución de veinte de marzo de dos mil catorce **desechó** ese medio de impugnación con base en las siguientes consideraciones:

a) En la admisión de la demanda no quedó claro qué tipo de autorización de las que regula el artículo 12 de la Ley de Amparo se dio al recurrente ***** .

b) Con independencia de lo anterior, el artículo 12 de la Ley de Amparo no establece que los defensores de una persona procesada puedan autorizar a otros profesionistas para que intervengan en los juicios de amparo y promuevan en favor de sus defendidos; por el contrario, dispone que el autorizado no podrá sustituir o delegar las facultades que se le confieren a un tercero.¹⁰

c) No existe disposición legal que faculte a un tercero, como es el defensor particular de una persona procesada, para que pueda autorizar en un juicio de amparo a otros profesionistas y que éstos procedan en los términos del artículo 12 de la Ley de Amparo.

d) Tal conclusión, no contraviene el *principio pro homine* contemplado en el artículo 1o. de la Constitución Política del País. Apoyó sus consideraciones la jurisprudencia **1a./J. 10/2014 (10a.)**, de la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ

¹⁰ **"Artículo 12.** El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero."



EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA."¹¹

e) Por ello, el promovente carece de legitimación activa para interponer el recurso de revisión, porque ese medio de impugnación está reservado en forma expresa para los autorizados del quejoso o del tercero interesado en términos del artículo 12 de la legislación invocada, y no para los que autoricen. Apoyó sus consideraciones en la jurisprudencia **2a./J. 75/97**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: "LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO."¹²

20. Al respecto, el Tribunal Colegiado emitió la tesis aislada III.2o.P.55 P (10a.), de tema: "LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA SENTENCIA DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. CARECE DE ELLA EL AUTORIZADO POR EL DEFENSOR PARTICULAR DEL INculpADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE LA MATERIA."¹³

¹¹ Jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2005717. Último asunto retomado, amparo directo en revisión 279/2013. 4 de septiembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹² Jurisprudencia 2a./J. 75/97. Segunda Sala. Novena Época. Registro digital: 196956. Último asunto retomado, amparo en revisión 1947/97. 17 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

¹³ Tesis aislada III.2o.P.55 P. TCC. Décima Época. Registro digital: 2006632. De contenido: "El artículo 12, párrafo primero, de la Ley de Amparo dispone: 'El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.', lo que es indicativo de que únicamente el quejoso y el tercero interesado podrán señalar autorizados en términos del invocado precepto; por tanto, el que designe el defensor del inculpado que promueve juicio de amparo indirecto a nombre de éste, carece de legitimación para recurrir a través del recurso de revisión la sentencia dictada en ese procedimiento, pues si bien es cierto que el juicio de amparo puede promoverse por persona física o moral afectada por la norma o por algún acto de autoridad, por conducto de su representante legal o apoderado y por el defensor en el proceso penal, también lo es que no existe disposición alguna que autorice a éste para delegar o sustituir la facultad de impugnar las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo."



21. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al rendir su informe relacionado con el trámite de esta contradicción de criterios, comunicó que su **criterio sigue vigente**.

B. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (Región Centro-Norte), correspondiente al recurso de queja 106/2015

22. Atención médica. El señor ***** es una persona procesada en el sistema penal tradicional y se encuentra privado de su libertad personal en el Centro Federal de Readaptación Social Uno "Altiplano", en el Estado de México.

23. Demanda de amparo indirecto. El veintiocho de mayo de dos mil quince, el señor *****, por medio de su defensor particular *****, promovió un juicio de amparo indirecto, en el que reclamó que al interior del Centro Federal de Readaptación Social Uno "Altiplano", en el Estado de México, el señor ***** mostró cambios en detrimento de su salud, mismos que hizo notar a las autoridades del citado Centro de Readaptación; sin embargo, no se ordenó, ni se permitió su atención médica.

24. Del juicio de amparo conoció el Juez Décimo Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el entonces Distrito Federal y lo registró con el número de expediente *****.

25. En el escrito de demanda se autorizó en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo a los licenciados en derecho *****, *****, entre otros, así como a la pasante de derecho *****.

26. Admisión y trámite. Mediante proveído de diecisiete de agosto de dos mil quince, dicho Juez de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo, señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional y ordenó que las autoridades responsables emitieran su informe justificado.

27. Seguida la secuela procesal, al rendir sus informes justificados, las autoridades penitenciarias señaladas como responsables **negaron** la existencia de los actos reclamados y remitieron copia certificada de la nota médica y cárdex de diversos medicamentos para acreditar que brindaron atención médica al quejoso.



28. Ofrecimiento de prueba. Por escrito presentado el cuatro de septiembre de dos mil quince, el señor ***** , quien es el **autorizado** del defensor particular ***** , ofreció como prueba la pericial médica a cargo de un profesionista en medicina que designara dicho juzgado.

29. Mediante proveído de ocho de septiembre de dos mil quince el Juez Décimo Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal **desechó** la pericial ofrecida.

30. Recurso de queja 106/2015. Inconforme, el señor ***** , **autorizado** del defensor particular ***** , interpuso recurso de queja del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Dicho órgano jurisdiccional, en resolución de doce de noviembre de dos mil quince declaró **fundado** el recurso y **revocó** el acuerdo impugnando con base en las siguientes consideraciones:

a) El recurso deviene procedente, en tanto que la persona que lo interpone **cuenta con legitimación** para hacerlo.

b) Una **excepción** al principio de instancia de parte y agravio personal y directo, deviene en **materia penal**, puesto que en esta hipótesis, el defensor puede promover en nombre y representación del quejoso el juicio de amparo y sin mayores imitaciones que las que la propia ley de la materia establece.

c) Así, cuando el acto reclamado deriva de un procedimiento penal, el defensor del quejoso, por disposición de la ley, cuenta con legitimación procesal activa o *ad procesum*, entendiéndose por ésta la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio de amparo y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercido en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio.

d) La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercida en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente



con la representación legal de dicho titular (como en el caso del defensor en materia penal).

e) El defensor del señor ***** , cuenta con capacidad para autorizar a un tercero a continuar con los actos procesales inherentes a la adecuada defensa del directamente agraviado, para los efectos del juicio constitucional, pues resulta innegable que si la Ley de Amparo legitima al defensor para accionar el juicio constitucional, desde luego, le asigna la facultad de señalar autorizados en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, lo contrario, implicaría ir en contra de la teleología de dicha disposición.

f) Así, la naturaleza jurídica del defensor en materia penal y del autorizado para los efectos del juicio de amparo, resulta distinta.

g) Lo anterior, porque el **defensor** se encuentra por disposición de ley legitimado para accionar el juicio de amparo en nombre del quejoso, con todas las facultades que esto implica, incluyendo autorizar a cualquier persona con capacidad legal, para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del agraviado.

h) Es decir, el **defensor de una persona inculpada quejosa** actúa en su nombre y representación.

i) Por su parte, el **autorizado** actúa por virtud de la designación de la que fue objeto; es decir, sólo tiene el carácter de representante procesal, quien no puede sustituir o delegar sus facultades en un tercero.

j) Por otra parte, validó el desechamiento de la prueba ofrecida en el juicio de amparo.

31. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al rendir su informe relacionado con el trámite de esta contradicción de criterios, comunicó que su **criterio sigue vigente.**

32. Ahora, para definir si existe o no contradicción de criterios en las resoluciones de los Tribunales Colegiados contendientes, conviene insertar el siguiente



cuadro del cual es posible advertir, de manera sintética, las decisiones adoptadas al resolver los recursos de revisión cuyas ejecutorias participan en este asunto:

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito (Región Centro-Sur) AR. 34/2014	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (Región Centro-Norte) Queja 106/2015
<p>En términos del <u>artículo 12 de la Ley de Amparo</u>, no existe ninguna disposición legal que faculte a un tercero, como es el defensor particular de una persona inculpada, para que pueda autorizar en un juicio de amparo a otras personas.</p> <p>Por lo anterior, <u>el autorizado no tiene legitimación</u> para interponer el recurso de revisión.</p>	<p>El defensor de una persona inculpada tiene facultades para accionar el juicio constitucional y por ello puede designar autorizados en términos del <u>artículo 12 de la Ley de Amparo</u>.</p> <p>Bajo ese contexto, <u>el autorizado sí tiene legitimación</u> para interponer el recurso de queja.</p>

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

33. Expuesto lo anterior, procede analizar si se actualizan los mencionados requisitos entre los criterios sustentados por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de revisión **34/2014**, y el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja **106/2015**.

34. Para determinar si existe la contradicción de criterios planteada, y en su caso, resolver el criterio jurídico que debe prevalecer en aras de salvaguardar la seguridad jurídica que debe permear en este tipo de asunto, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales.

35. En efecto, por contradicción de criterios debe entenderse cualquier discrepancia en las posturas adoptadas por órganos jurisdiccionales terminales que mediante sus argumentaciones lógico-jurídicas justifiquen sus decisiones en una controversia, independientemente de que hubieran emitido tesis o no.¹⁴

¹⁴ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.". Tesis aislada P. L/94. Octava Época. Registro digital: 205420. Pleno SCJN.



36. Si la **finalidad de la contradicción de criterios** es la unificación de posturas contrarias 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 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.¹⁵

37. En este caso es patente la existencia de dos criterios argumentativos desarrollados por distintos Tribunales Colegiados de Circuito de diferente región, los que se emitieron conforme a su arbitrio judicial en donde examinaron un mismo problema jurídico pero arribaron a conclusiones contrarias, por lo que **sí se satisfacen los requisitos para que exista la contradicción entre los criterios denunciados.**

Contradicción de tesis 8/93. 13 de abril de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Ministra Fausta Moreno Flores.

¹⁵ "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Jurisprudencia 1a./J. 22/2010. Novena Época. Registro digital: 165077. Primera Sala. 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.



38. En cuanto al **primer requisito**, se advierte que ambos órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, específicamente, ejercieron su arbitrio para determinar si el autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo por parte del defensor que promovió un juicio en representación de una persona imputada, cuenta con legitimación para interponer recursos en el juicio de amparo.

39. 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.

40. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, al fallar un recurso de revisión estableció que una persona autorizada en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo por parte del defensor de una persona imputada, no tiene legitimación para interponer un recurso, pues el defensor no puede delegar las funciones que le son encomendadas a un tercero.

41. Por el contrario, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver un recurso de queja consideró que un defensor al promover un juicio de amparo en representación de una persona, sí puede designar autorizados en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, por lo que dichos autorizados sí están legitimados para interponer un recurso en el juicio de amparo.

42. Entonces, los Tribunales Colegiados resolvieron asuntos que guardan como origen circunstancias fácticas similares, pues fueron analizados casos en los que tuvo que resolverse si una persona autorizada en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, por parte de un defensor que promovió un juicio de amparo indirecto en representación de una persona imputada, está legitimado o no para promover recursos en el juicio de amparo.

43. Cabe destacar que para llegar a esas conclusiones que son contradictorias, los Tribunales Colegiados no tomaron en cuenta si las personas designadas por el defensor de la persona imputada fueron autorizadas en términos amplios o restringidos en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, lo que da pauta a que este Alto Tribunal pueda problematizar ese aspecto, si es necesario, para resolver este asunto.



44. Tampoco es relevante que un tribunal haya analizado un recurso de revisión y otro una queja, puesto que esos factores tampoco fueron relevantes para emitir sus criterios, por lo que esa circunstancia puede considerarse dentro de una misma categoría, es decir, si la persona autorizada en los términos precisados, puede o no interponer medios de impugnación en los juicios de amparo.

45. En esas condiciones, el **tercer requisito se cumple**, pues el análisis de la contradicción denunciada permite que esta Primera Sala resuelva la siguiente cuestión:

46. Determinar si el autorizado del defensor que promovió una demanda de amparo en representación de una persona imputada cuenta o no con legitimación para interponer recursos en el juicio de amparo.

V. ESTUDIO DE FONDO

47. Precisada la existencia de la contradicción de criterios y examinadas las resoluciones que dieron origen a la misma, se considera que debe prevalecer la tesis jurisprudencial sustentada al final de la presente resolución.

48. Para dar respuesta al problema jurídico planteado, la construcción de este estudio abarcará los siguientes temas: **a)** la parte quejosa en el juicio de amparo; **b)** representación de la parte quejosa; **c)** designación de autorizados; y, **d)** solución del problema.

A) Parte quejosa en el juicio de amparo

49. Al respecto, el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, establece lo siguiente:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su



esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. ...

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley."

50. Esta Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis **225/2019**, ha establecido que la parte quejosa es la persona física o moral que, por sí o por su representante, puede promover la acción de amparo cuando se le ha causado una lesión, ofensa o perjuicio en su esfera jurídica, en virtud de la aplicación de una ley, de un acto o de una omisión de autoridad.¹⁶

51. Así, cualquier gobernado que se sienta lesionado por algún acto de autoridad en sus derechos humanos, tendrá derecho a pedir a las autoridades competentes que se inicie un juicio de amparo para resarcir el daño que se le haya ocasionado por la aplicación de una ley, de un acto o de una omisión.

52. Tratándose del juicio de amparo, la parte quejosa puede acudir: **a)** por sí misma, **b)** por conducto de un tercero cuando se encuentre imposibilitado para hacerlo,¹⁷ o **c)** por medio de un apoderado o representante.

B) La representación de la parte quejosa en el juicio de amparo

53. De acuerdo con el citado precedente, la representación es la posibilidad de encomendar facultades a determinada persona para actuar por cuenta del

¹⁶ Ver contradicción de tesis 225/2019, aprobada por la Segunda Sala en sesión de 18 de septiembre de 2019 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek, así como por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

¹⁷ Al respecto, el artículo 15, párrafo primero, de la Ley de Amparo señala:

"Artículo 15. 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, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad."



mandante y la posibilidad de las personas para suplir sus limitaciones, ya sea por su falta de capacidad de ejercicio o por la dificultad de actuar al mismo tiempo en diversos lugares, o por la imposibilidad que tienen las personas morales de actuar por ellas mismas.

54. En ese sentido, la representación es el medio del que dispone la ley o una persona capaz, para obtener, utilizando la voluntad de otra persona capaz, los mismos efectos que si hubiera actuado el capaz, o válidamente un incapaz.

55. En ese sentido, hay tres tipos de representación: **a)** legal, **b)** voluntaria, y **c)** la estatutaria o de las personas morales. De esta forma, se entiende por **representación legal** aquella que establece la ley positiva en forma imperativa para que determinadas personas, fundamentalmente aquellas a quienes se les ha negado la capacidad de ejercicio, puedan hacer valer sus derechos o puedan cumplir con sus obligaciones mediante la actuación de otra capaz.

56. La **representación voluntaria** es aquel tipo de representación que se produce, no por imperativo legal, sino por la propia voluntad del representado. El supuesto típico es aquel en el que el representado otorga poder al representante para que realice un negocio jurídico en su nombre y por cuenta del mismo (representación directa) aun cuando existe también la posibilidad de que el representante actúe por cuenta del representado pero bajo su mismo nombre (representación indirecta).

57. Finalmente, la **representación estatutaria** es aquella que permite a los entes jurídicos o personas morales exteriorizarse en la sociedad por virtud de la cual una persona física u otra persona moral quien a su vez se encuentra representada en último término por una persona física, altera con su actuación la esfera jurídica de aquella para hacer posible valer sus derechos o cumplir con sus obligaciones.¹⁸

¹⁸ *Supra* cita 16.



58. De conformidad con el artículo 10 de la Ley de Amparo, **la representación de la parte quejosa se acreditará: i)** en los términos previstos en esa norma, **ii)** en supuestos distintos, la personalidad se justificará en la forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado, y **iii)** cuando esta última norma no lo prevenga, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

59. El artículo 11 de la Ley de Amparo dispone que **las personas que tienen un representante reconocido ante la responsable podrán promover por sí o por conducto de quien tenga la representación reconocida ante la autoridad de origen** y, en este caso, deberán acreditar tal carácter al promover la demanda con el original o copia certificada de alguna actuación entendida o dirigida a esa persona designada como representante.

60. En lo que interesa a este estudio, en materia penal existe una forma de **representación especial** en términos del artículo 14 de la Ley de Amparo que literalmente señala:

"Artículo 14. Para **el trámite de la demanda de amparo indirecto en materia penal bastará que el defensor manifieste, bajo protesta de decir verdad, tener tal carácter.** En este caso, la autoridad ante quien se presente la demanda pedirá al juez o tribunal (sic) que conozca del asunto, que le remita la certificación correspondiente.

"Si el promovente del juicio posteriormente carece del carácter con el que se ostentó, el órgano jurisdiccional de amparo le impondrá una multa de cincuenta a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada **y ordenará la ratificación de la demanda al agraviado dentro de un término de tres días.**

"Al ratificarse la demanda se tramitará el juicio, entendiéndose las diligencias directamente con el agraviado siempre en presencia de su defensor, ya sea de oficio o designado por él, mientras no constituya representante dentro del juicio de amparo. De lo contrario, la demanda se tendrá por no interpuesta y quedarán sin efecto las providencias dictadas en el expediente principal y en el incidente de suspensión."



61. Por último, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Amparo, cuando la demanda se promueva por dos o más quejosos con un interés común, **deberán designar entre ellos un representante**, en su defecto, lo hará el órgano jurisdiccional en su primer auto sin perjuicio de que la parte respectiva lo sustituya por otro.

62. Con base en lo anterior, se concluye en este apartado que la parte quejosa puede acudir al juicio de amparo a través de sus representantes.

C) Designación de autorizados de la parte quejosa

63. La figura jurídica de las personas autorizadas en el juicio de amparo se regula en el artículo 12 de la norma especial que señala:

"Artículo 12. El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.

"En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las partes podrán designar personas solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior."

64. Siguiendo la metodología de la citada contradicción de criterios **225/2019**, para comprender el concepto de personas autorizadas en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, partiremos de la interpretación y alcance del artículo 27 de esa norma abrogada, en la que también se comprendía esta figura.

65. Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis **27/98-PL** advirtió que el texto del artículo 27 de la Ley de Amparo abrogada



que estuvo vigente hasta el catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho, la cual establecía que el agraviado y el tercero perjudicado podían autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal. Dicho precepto era del siguiente tenor:

"Artículo 27. ...

"El agraviado y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal. La facultad de recibir notificaciones autoriza a la persona designada para promover e interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas y alegar en las audiencias, pero no para sustituir dichas facultades en un tercero."

66. El párrafo segundo del artículo 27 de la Ley de Amparo fue modificado mediante reforma del veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y siete, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 27. ...

"El agraviado y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad o sobreseimiento por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero. En las materias civil, mercantil o administrativa, la persona autorizada conforme a la primera parte de este párrafo, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorga dicha autorización; pero las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo ..."



67. En palabras del Tribunal Pleno esta reforma transformó de manera radical la participación del autorizado que era nombrado por el agraviado y el tercero perjudicado para escuchar notificaciones.

68. Dentro de tales modificaciones se destacó que, por una parte, se ampliaron las facultades del autorizado, al fijar el legislador como único límite a su ejercicio el que realizan actos necesarios para la defensa de los derechos del autorizante. Por otra parte, en materias civil, mercantil y administrativa, se estableció como restricción al goce de tales prerrogativas, que acreditaran encontrarse legalmente autorizados para ejercer la profesión de abogado, pues de lo contrario la autorización sería para el único efecto de oír notificaciones e imponerse de los autos.

69. En la exposición de motivos de la reforma legal que dio lugar al texto del precepto en mención, se sostuvo:

"En el Cuarto apartado se incluyen las reformas y adiciones que tienen por propósito dar mayor claridad y celeridad al procedimiento y cubrir lagunas existentes en la Ley de Amparo, que son consecuencia del enorme interés que despertó la reforma constitucional que se ha mencionado, reformas y adiciones que fueron propuestas en algunos casos, por la Suprema Corte de Justicia en decidida colaboración con el Poder Ejecutivo, en otros casos por la Procuraduría General de la República, en cumplimiento de sus funciones, y en otros más por juristas estudiosos de la materia.

"...

"La reforma al segundo párrafo del artículo 27 para que la autorización para oír notificaciones pueda constituir un verdadero mandato judicial en el juicio correspondiente y facilitar con ello el ejercicio de los derechos de las partes ..."

70. De lo anterior se desprende que conforme a lo dispuesto en la primera parte del párrafo segundo del artículo 27 de la Ley de Amparo abrogada, se erigió a la persona autorizada en términos amplios como un auténtico representante judicial, cuya actuación dentro del juicio de amparo quedó sujeta a la única condición de que los actos que realizara pudieran considerarse necesarios para la defensa de los derechos de su autorizante, es decir, del quejoso o del entonces tercero perjudicado.



71. En el referido precedente se sostuvo que con el acto a través del cual se autoriza a un tercero ajeno a la relación procesal sustantiva se confieren a una diversa persona, generalmente profesional, la capacidad procesal necesaria para actuar válidamente, en su nombre, dentro del propio juicio y de los procedimientos derivados de éste, seguidos en la misma jurisdicción constitucional, condicionándose la actuación del autorizado, genéricamente, a la circunstancia de que sea necesaria para la defensa de los derechos del autorizante.

72. También se destacó que ante tal calificación que condiciona el ejercicio de la representación conferida, es menester precisar que en virtud de la capacidad procesal otorgada, será el autorizado el que valore si una determinada actuación que debe realizarse dentro del juicio de amparo para el que fue designado, efectivamente resulta necesaria o conveniente para la defensa de los derechos del autorizante.

73. Con lo anterior se advierte que el contenido del artículo 27 de la última norma abrogada y el numeral 12 de la ley vigente es sustancialmente el mismo, ya que los cambios que se muestran son mínimos, pues se sustituye la palabra agraviado por quejoso y la de tercero perjudicado por la de tercero interesado, además, se eliminó la facultad de los autorizados para solicitar el dictado de la sentencia.

74. Así, conforme a la legislación vigente, la parte quejosa podrá autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier otro acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

75. Asimismo, que en materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización.



76. Entonces, se tiene que los autorizados pueden ser de dos formas:

a) En términos simples, cuando sólo estén facultados para oír notificaciones e imponerse en autos; o,

b) En términos amplios, que abarca la autorización en términos simples y se faculta a la persona con capacidad para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, sin que esa autorización llegue al extremo de poder substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

77. Es preciso destacar que, en **materia penal**, los **autorizados** contemplados en el artículo 12 de la Ley de Amparo son diferentes al **representante** que promueve de conformidad con el artículo 14 de ese ordenamiento, lo cual puede apreciarse gráficamente en el siguiente cuadro:

	Mandato especial	Autorizado en términos amplios o limitados
Fundamento	Artículo 14	Artículo 12
Casos en los que procede	Cuando quien promueve la demanda sea el defensor de la parte quejosa que es imputada en un asunto de carácter penal	En todos los casos, sin importar cuál sea el acto reclamado
¿Quién realiza la designación?	El defensor asume la representación o mandato por voluntad propia para defender en el juicio de amparo los intereses de la persona imputada a la que representa legalmente en un asunto de naturaleza penal	El quejoso o el tercero interesado lo designan
¿El representante debe tener capacidad legal?	Sí	Sólo en caso de que la autorización sea en términos amplios



¿El representante debe ser forzosamente abogado?	Sí, y debe tener reconocida la calidad de defensor de la parte quejosa, que es imputada en un asunto de naturaleza penal.	Sólo en caso de que la autorización sea en términos amplios
Puede promover demanda	Sí	No
Objetivo de la intervención en el juicio de amparo	Representar a la parte quejosa imputada durante el juicio de amparo	El autorizado en términos amplios puede interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas, alegar y solicitar la suspensión o diferimiento de las audiencias, y realizar los actos necesarios para defender los derechos del autorizante El autorizado en términos restringidos se limita a oír y recibir notificaciones, e imponerse de los autos

78. En suma, a partir del contenido del cuadro anterior, puede establecerse lo siguiente:

- La **representación** otorgada a un **defensor** para que pueda promover un juicio de amparo a nombre de una persona inculpada en términos del artículo 14 de la Ley de Amparo, deriva de que cuente con esa **calidad reconocida en el asunto** de naturaleza penal del que emanó el acto reclamado.

- A diferencia de la **representación preconstituida como defensor**, basta una promoción para satisfacer una **autorización** que se otorga de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Amparo.

- En esa lógica, la designación procesal contenida en el numeral 12 de la Ley de Amparo se limita a una **autorización** para que una persona pueda realizar ciertos actos dentro del juicio de amparo para **lograr una adecuada defensa de los intereses de la parte quejosa**.



- Es en el **autorizado** en quien recae la prohibición de delegar a terceros las atribuciones que le fueron conferidas, de acuerdo con la parte final del párrafo primero del referido artículo 12.¹⁹

79. Sentadas las bases de la representación que ejerce el defensor de una persona imputada en un asunto penal dentro del juicio de amparo, de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Amparo, así como la distinción de esa representación especial con la figura del autorizado en términos del artículo 12 del mismo ordenamiento, procede resolver el problema jurídico que presenta este asunto.

D) Solución del asunto

80. La función que realiza el defensor de una persona imputada dentro de una controversia de naturaleza penal es tan relevante que no se circunscribe al marco de los efectos que se producen internamente en ese procedimiento.

81. En efecto, del contenido de los artículos 10 y 14 de la Ley de Amparo es posible afirmar que se reconoce la importancia del ejercicio de defensa y, por ello, facultan al defensor de una persona imputada para que, como su representante legal, pueda promover en su nombre el juicio de amparo, desde luego, porque se trata de una acción que debe considerarse necesaria para la adecuada defensa de los intereses y derechos de la persona a quien se defiende legalmente.

82. Esto significa, en principio, que la promoción del juicio de amparo por conducto de un defensor se ejerce como si se tratara de la parte quejosa, que es una persona imputada a la que se defiende en un asunto de naturaleza penal, cuya demanda debe cumplir con todos los requisitos legales regulados en el artículo 108 de la Ley de Amparo.

83. En ese sentido, bajo los efectos de dicha representación, el defensor puede precisar los antecedentes del juicio de amparo, los actos reclamados, las autoridades responsables, los conceptos de violación, entre otros factores.

¹⁹ Ver en lo conducente la contradicción de tesis 225/2019. *Supra* cita 16.



84. Además, la representación que ejerce el defensor al promover la demanda de amparo también le faculta para ocupar los mecanismos que permite la propia ley para garantizar la defensa de su representado, dentro de ellos, solicitar la suspensión del acto reclamado, o nombrar autorizados en términos amplios o restringidos a los que se refiere el artículo 12 de la Ley de Amparo, para que lo auxilien en la defensa de los intereses de la parte quejosa a quien representa.

85. Los efectos de tales manifestaciones, precisiones, señalamientos y autorizaciones en la acción de amparo serán permanentes durante el juicio, siempre que se acredite que efectivamente la persona promovente cuenta con esa representación en el procedimiento penal de donde deriva el acto reclamado.

86. Se realiza esta precisión, porque en el caso de que la persona que promovió un juicio de amparo como defensor de la persona quejosa no lo sea ante la autoridad responsable, entonces será multado. Esto no significa que la presentación de la demanda o las providencias decretadas hasta ese momento sean nulas. Si la persona quejosa ratifica la demanda de amparo presentada en su nombre, continuará el trámite del juicio, así como las providencias que se hubieren dictado en el expediente principal y en el incidente de suspensión.²⁰

87. Lo anterior se traduce en que la designación de autorizados en términos amplios o restringidos del artículo 12 de la Ley de Amparo prevalecerá durante la sustanciación de este procedimiento.

²⁰ El artículo 14 de la Ley de Amparo señala lo siguiente:

"Artículo 14. Para el trámite de la demanda de amparo indirecto en materia penal bastará que el defensor manifieste, bajo protesta de decir verdad, tener tal carácter. En este caso, la autoridad ante quien se presente la demanda pedirá al juez o tribunal (sic) que conozca del asunto, que le remita la certificación correspondiente.

"Si el promovente del juicio posteriormente carece del carácter con el que se ostentó, el órgano jurisdiccional de amparo le impondrá una multa de cincuenta a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada y ordenará la ratificación de la demanda al agraviado dentro de un término de tres días.

"Al ratificarse la demanda se tramitará el juicio, entendiéndose las diligencias directamente con el agraviado siempre en presencia de su defensor, ya sea de oficio o designado por él, mientras no constituya representante dentro del juicio de amparo. De lo contrario, la demanda se tendrá por no interpuesta y quedarán sin efecto las providencias dictadas en el expediente principal y en el incidente de suspensión."



88. A partir de lo anterior, se llega a una primera conclusión y es que el defensor de la persona imputada, al ejercer una representación especial reconocida en la Ley de Amparo, promueve el juicio como si se tratara de la parte quejosa. Por ello, no tiene la calidad de autorizado en el juicio de amparo conforme al artículo 12 de la norma especial, de manera que al señalar autorizados no está sustituyendo o delegando sus facultades en una tercera persona, por lo que no le es aplicable la prohibición señalada en la parte final del párrafo primero de ese precepto.

89. En esa lógica, no debe entenderse que al designar autorizados el defensor delega en un tercero el ejercicio de la defensa que le corresponde desplegar en el procedimiento natural, sino que en representación de la parte quejosa realiza esas autorizaciones para garantizar la defensa de sus intereses en el juicio de amparo, en los términos que la propia ley lo permite.

90. Es así que si bien el artículo 12, párrafo primero, de la Ley de Amparo faculta a los quejosos y terceros interesados para designar autorizados, la lectura de ese numeral no debe hacerse de forma restrictiva, sino reconociendo las formas de representación legal diseñadas en la norma especial para que una tercera persona pueda promover el juicio en su nombre y realizar esas autorizaciones, como es el caso del defensor en materia penal.²¹

91. Esa representación del defensor de la persona imputada dentro del juicio de amparo no es absoluta, pues existen ciertos actos que son de carácter personalísimo y que sólo pueden ser atendidos directamente por la persona que

²¹ **"Artículo 12. El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre,** a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, **pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.**

"En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y **penal,** la persona autorizada, **deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado,** y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las **partes podrán designar personas solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos,** a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior."



resiente los actos reclamados en la vía de amparo, como lo es el desistimiento de esa acción.²²

92. Ahora bien, como ya se ha expresado, el referido artículo 12 de la Ley de Amparo reconoce dos tipos de autorizaciones dentro del juicio, las que se realizan en términos amplios, es decir, las que permiten a la persona autorizada: **a)** interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, **b)** alegar en las audiencias, **c)** solicitar la suspensión o diferimiento de las audiencias; y, **d)** realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante.

93. Asimismo, la autorización puede realizarse en términos restringidos, es decir, solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos.

94. La distinción no sólo depende de la voluntad de la persona que realiza esa autorización, sino de las condiciones personales de la persona autorizada, pues para efectuar una autorización en términos amplios, se requiere que dicha persona acredite que está autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho. Además, tienen la restricción legal de sustituir o delegar sus facultades en un tercero.

95. Mientras que la persona autorizada en términos restringidos no requiere acreditar calidad alguna.

96. Lo expuesto permite llegar a una segunda conclusión y es que si el defensor de una persona imputada promueve un juicio de amparo a nombre de ésta y designa autorizados, sólo aquellas personas autorizadas en términos amplios, es decir, las que cuentan con una calidad específica de ser licenciadas en derecho, están legitimados para hacer valer los recursos que procedan dentro del juicio de amparo en defensa de los derechos e intereses de la parte quejosa.

²² Ver jurisprudencia 2a./J. 119/2006. Segunda Sala. SCJN. Novena Época. Registro digital: 174481, de título: "DESISTIMIENTO EN EL AMPARO. DEBE SER RATIFICADO POR EL QUEJOSO."



VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

97. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER RECURSOS EN EL JUICIO DE AMPARO. CUENTAN CON ELLA LAS PERSONAS AUTORIZADAS EN TÉRMINOS AMPLIOS POR EL DEFENSOR QUE PROMUEVE UN JUICIO DE AMPARO EN REPRESENTACIÓN DE UNA PERSONA IMPUTADA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes problematizaron si una persona autorizada por un defensor que promovió un juicio de amparo en nombre de una persona imputada cuenta o no con legitimación para interponer recursos en dicho juicio. Para uno de esos órganos jurisdiccionales, conforme al artículo 12 de la Ley de Amparo, la persona defensora no puede delegar sus funciones en terceras personas y, en consecuencia, la autorizada no puede hacer valer medios de impugnación. El otro tribunal determinó que si la persona defensora tiene facultades para accionar el juicio constitucional, entonces puede designar personas autorizadas en términos del referido precepto. En este sentido, las personas autorizadas sí pueden interponer recursos en el juicio de amparo.

Criterio jurídico: Si una persona defensora promueve un juicio de amparo en representación de una imputada, la autorización que realice en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo otorga legitimación a las personas autorizadas para interponer los recursos procedentes en el juicio de amparo.

Justificación: La función que realiza la persona defensora de una imputada dentro de una controversia de naturaleza penal es tan relevante que los artículos 10 y 14 de la Ley de Amparo le otorgan representación legal para promover en su nombre el juicio de amparo. En la demanda, la persona defensora puede acceder a los mecanismos de protección procedentes en el juicio, entre ellos, solicitar la suspensión de los actos reclamados o nombrar personas autorizadas en términos amplios o restringidos conforme al artículo 12 de la Ley de Amparo.



Esto último con la finalidad de que la auxilien en la defensa de los intereses de la parte quejosa a quien representa dentro del juicio de amparo y cuya designación prevalecerá durante la sustanciación de ese procedimiento, mientras la calidad de persona defensora quede acreditada.

Bajo esa lógica, si bien el referido artículo 12 en su párrafo primero faculta a la parte quejosa y a terceros interesados para designar personas autorizadas, la lectura de ese numeral no debe hacerse de forma restrictiva, sino reconociendo las formas de representación legal diseñadas en la norma especial para que una tercera persona pueda promover el juicio en su nombre y realizar esas autorizaciones, como ocurre con los defensores en materia penal.

Con base en lo anterior, si el defensor de una persona imputada, al ejercer la representación especial que le es reconocida en la ley de la materia promueve un juicio de amparo como si se tratara de la parte quejosa, entonces no tiene la calidad de autorizado en el juicio de amparo, por lo que al señalar personas autorizadas no está sustituyendo o delegando sus facultades en una tercera persona.

En ese supuesto, las personas autorizadas por un defensor en los términos amplios que señala el artículo 12 de la Ley de Amparo que cuentan con la calidad específica de ser licenciadas en derecho, están legitimadas para interponer los recursos que procedan dentro del juicio de amparo y así defender los derechos e intereses de la parte quejosa.

VII. DECISIÓN

98. De conformidad con las consideraciones plasmadas en esta ejecutoria, esta Primera Sala concluye que, sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito** y el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, por lo que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio establecido en la parte final de esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se:



RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción denunciada respecto de los criterios sustentados entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos 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; conforme a derecho corresponda y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los votos emitidos por los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto particular, 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.

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. 10/2014 (10a.) y aislada III.2o.P.55 P (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 3, Tomo I, febrero de 2014, página 487, y 7, Tomo II, junio de 2014, página 1746, con números de registro digital: 2005717 y 2006632, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010, 2a./J. 119/2006 y 2a./J. 75/97 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; XXIV, agosto de 2006, página 295 y VII, enero de 1998, página 351, con números de registro digital: 165077, 174481 y 196956, respectivamente.

La tesis aislada P. L/94 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de septiembre 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 con relación a la contradicción de tesis 28/2023.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos la contradicción de criterios citada al rubro,¹ en sesión de diez de mayo de dos mil veintitrés, en el sentido de declarar existente la contradicción y definir el criterio que debe prevalecer.

I. Razones de la mayoría

2. La sentencia determinó que **sí** existe contradicción de criterios, entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito (Región Centro-Sur),

¹ Resuelto por mayoría de tres votos del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los votos emitidos por los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto particular, y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (Región Centro-Norte), pues analizaron un mismo problema jurídico, pero lo resolvieron en sentido contradictorio. Por ello, el tema de contradicción advertido se hizo consistir en lo siguiente: "*Determinar si el autorizado del defensor que promovió una demanda de amparo en representación de una persona imputada cuenta o no con legitimación para interponer recursos en el juicio de amparo*".

3. Por otro lado, excluyó de la contradicción de criterios al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito (criterio vinculado con el escrito de denuncia y el denunciante fue parte del asunto que resolvió), pues la posible contradicción con lo resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, no es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sino del Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.
4. En el análisis de fondo, determinó que el defensor cuenta con la capacidad jurídica para designar a licenciados en derecho como autorizados en términos amplios (interpretación de los artículos 12 y 14 de la Ley de Amparo) y, en esa proporción, pueden presentar recursos y pruebas en el amparo penal a nombre de la persona imputada y de su defensor.
5. Para llegar a esa conclusión, la sentencia definió el concepto de quejoso y la forma de representación que puede actualizarse en el amparo penal. Destacó que la representación es la posibilidad de encomendar facultades a determinada persona para actuar por cuenta del mandante. De igual forma, para el caso del amparo, señaló que la representación se podía dar en términos amplios (promover recursos, presentar pruebas, alegar en juicio, entre otras acciones), o bien, en términos simples (para sólo oír y recibir todo tipo de notificaciones). No obstante, añadió que, para el caso penal, el defensor implicaba otro tipo de función más importante, porque sus capacidades eran más amplias, tales como la designación de autorizados en términos amplios.
6. En conclusión, la resolución consideró que no se debe confundir la figura del defensor con la del autorizado en términos amplios, de ahí que, válidamente el defensor podrá designar autorizados en términos amplios, sin que le sea aplicable la prohibición contenida en el último párrafo del artículo 12 de la Ley de Amparo. Asimismo, recalcó que los autorizados en términos amplios para la materia penal deberán contar con la licenciatura en derecho.



II. Razones de disenso

7. Respetuosamente a continuación expondré las razones por las que **no** comparto el sentido, porque a mi consideración, por un lado, la Primera Sala se debió declarar incompetente y, por otro lado, la denuncia de contradicción se tuvo que declarar improcedente. Me explico.
8. En principio, de la lectura de los criterios y respecto al alcance de la legitimación del denunciante, sólo se podría haber establecido contradicción de criterios entre el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito contra lo resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Sin embargo, esta Primera Sala carece de competencia legal, pues ambos tribunales al pertenecer a la misma región judicial (Centro-Norte), de ahí que, su resolución le corresponde al Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte.
9. Por otro lado, se debió declarar improcedente la denuncia de contradicción, pues el denunciante no cuenta con legitimación para denunciar la contradicción de criterios entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.
10. En efecto, para que una persona pueda denunciar una contradicción de tesis es necesario que haya fungido como parte dentro del asunto que originó el criterio que se denuncia, según lo dispone el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.²
11. Bajo esas circunstancias, el ahora denunciante denunció la contradicción de criterios entre tres Tribunales Colegiados. El recurrente únicamente participó como parte en un solo asunto que fue el incidente en revisión 194/2022, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. A partir

² **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, y ..."



de esa lógica, el quejoso únicamente cuenta con legitimación para denunciar contradicción de criterios relacionadas con lo resuelto por dicho tribunal.

12. Bajo esa lógica, no comparto que la sentencia haya reconocido legitimación al denunciante y fijado la contradicción de criterios entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 34/2014 y, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 106/2015, expedientes en los que el denunciante no figuró como parte procesal y por tanto no tiene legitimación para realizar la denuncia de criterios emitidos en asuntos en los que no intervino, por lo que no se colma el requisito de procedibilidad necesario y se genera la improcedencia de la denuncia de contradicción.
13. En suma, emito el presente voto particular para separarme del sentido que determinó la presente resolución.

Este voto se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER RECURSOS EN EL JUICIO DE AMPARO. CUENTAN CON ELLA LAS PERSONAS AUTORIZADAS EN TÉRMINOS AMPLIOS POR EL DEFENSOR QUE PROMUEVE UN JUICIO DE AMPARO EN REPRESENTACIÓN DE UNA PERSONA IMPUTADA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes problematizaron si una persona autorizada por un defensor que promovió un juicio de amparo en nombre de una persona imputada cuenta o no con legitimación para interponer recursos en dicho juicio. Para uno de esos órganos jurisdiccionales, conforme al artículo 12 de la Ley de Amparo, la persona defensora no puede delegar sus funciones en terceras personas y, en consecuencia, la autorizada no puede hacer valer medios de impugnación. El otro tribunal determinó que si la persona defensora tiene facultades para accionar el juicio constitucional, entonces puede designar personas autorizadas en términos del referido precepto. En este sentido, las personas autorizadas sí pueden interponer recursos en el juicio de amparo.

Criterio jurídico: Si una persona defensora promueve un juicio de amparo en representación de una imputada, la autorización que realice en términos



amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo otorga legitimación a las personas autorizadas para interponer los recursos procedentes en el juicio de amparo.

Justificación: La función que realiza la persona defensora de una imputada dentro de una controversia de naturaleza penal es tan relevante que los artículos 10 y 14 de la Ley de Amparo le otorgan representación legal para promover en su nombre el juicio de amparo. En la demanda, la persona defensora puede acceder a los mecanismos de protección procedentes en el juicio, entre ellos, solicitar la suspensión de los actos reclamados o nombrar personas autorizadas en términos amplios o restringidos conforme al artículo 12 de la Ley de Amparo. Esto último con la finalidad de que la auxilien en la defensa de los intereses de la parte quejosa a quien representa dentro del juicio de amparo y cuya designación prevalecerá durante la sustanciación de ese procedimiento, mientras la calidad de persona defensora quede acreditada.

Bajo esa lógica, si bien el referido artículo 12 en su párrafo primero faculta a la parte quejosa y a terceros interesados para designar personas autorizadas, la lectura de ese numeral no debe hacerse de forma restrictiva, sino reconociendo las formas de representación legal diseñadas en la norma especial para que una tercera persona pueda promover el juicio en su nombre y realizar esas autorizaciones, como ocurre con los defensores en materia penal.

Con base en lo anterior, si el defensor de una persona imputada, al ejercer la representación especial que le es reconocida en la ley de la materia promueve un juicio de amparo como si se tratara de la parte quejosa, entonces no tiene la calidad de autorizado en el juicio de amparo, por lo que al señalar personas autorizadas no está sustituyendo o delegando sus facultades en una tercera persona.

En ese supuesto, las personas autorizadas por un defensor en los términos amplios que señala el artículo 12 de la Ley de Amparo que cuentan con la calidad específica de ser licenciadas en derecho, están legitimadas para interponer los recursos que procedan dentro del juicio de amparo y así defender los derechos e intereses de la parte quejosa.

1a./J. 95/2023 (11a.)



Contradicción de criterios 28/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 10 de mayo de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 34/2014, el cual dio origen a la tesis aislada III.2o.P.55 P (10a.), de título y subtítulo: "LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA SENTENCIA DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. CARECE DE ELLA EL AUTORIZADO POR EL DEFENSOR PARTICULAR DEL INculpADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE LA MATERIA.", publicada 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, junio de 2014, Tomo II, página 1746, con número de registro digital: 2006632; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la queja 106/2015, la cual dio origen a la tesis aislada I.3o.P.42 P (10a.), de título y subtítulo: "DEFENSOR DEL QUEJOSO PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CUENTA CON LEGITIMACIÓN LEGAL PARA DESIGNAR AUTORIZADOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE LA MATERIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo III, página 2054, con número de registro digital: 2011045.

Tesis de jurisprudencia 95/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de junio de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



MEDIO DE DEFENSA INNOMINADO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL INculpADO O QUIEN SE OSTENTE COMO TAL, NO ESTÁ OBLIGADO A INTERPONERLO, PREVIAMENTE A PROMOVER JUICIO DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al determinar si era necesario que el imputado o quien se ostentara como tal, agotara el medio de defensa ordinario previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, previamente a promover el juicio de amparo, ello con el objeto de cumplir con el principio de definitividad, o bien, si sólo resulta exigible su interposición para el ofendido o víctima de algún delito.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, atendiendo al espíritu del legislador federal en la creación del recurso innominado a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y ante la redacción restrictiva del mismo, en el que sólo se señala a la víctima u ofendido del delito; debe prevalecer como criterio que el inculpado o quien se ostente como tal no está obligado a interponerlo, previamente a promover el juicio de amparo.

Justificación: Ello, porque el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales se conceptualiza como una forma de garantizar el derecho de acceso a la justicia de la víctima u ofendido; por dos razones: primero, porque dicho artículo emerge dentro del nuevo paradigma del sistema acusatorio penal, cuya reforma debe asociarse a la diversa en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, con el fin de armonizar un sistema en el cual, entre otras cuestiones, se priorice la protección de los derechos de la víctima u ofendido, asignándole un papel preponderante dentro del proceso penal; y, segundo, porque de una interpretación teleológica del artículo en estudio, se advierte que las determinaciones impugnables en términos del referido artículo 258, son aquellas que afectan principalmente a la víctima u ofendido, atendiéndose a su papel activo dentro del proceso. Además, porque conforme al principio de definitividad, se exige a la parte quejosa que previo a la interposición del juicio, agote los recursos contemplados en la ley, mediante los cuales se pueda modificar, revocar o nulificar el acto impugnado, porque de no hacerlo así, se podría declarar su improcedencia, con base en las



causales previstas en el artículo 61 de la Ley de Amparo; sin embargo, esa improcedencia debe ser manifiesta e indudable, esto es, el juzgador no debe acudir a mayor interpretación, sino que se debe advertir claramente de la ley o del análisis de las constancias que se estimen conducentes. En ese contexto, si en el artículo multicitado se precisa en forma clara que la interposición del recurso innominado a que se refiere, únicamente corresponde interponerlo a la víctima u ofendido, no ha lugar a hacer mayor interpretación, porque ése fue el espíritu del legislador y de otra forma no se estaría dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 113 de la Ley de Amparo, porque la causa de improcedencia no sería notoria ni manifiesta.

1a./J. 9/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 177/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito. 23 de junio de 2021. Mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Norma Lucía Piña Hernández y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver la queja 3/2020 en la que sostuvo que no se advierte una razonabilidad lógico-jurídica que lleve a establecer que resulta innecesario agotar el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales por parte del imputado, previo a acudir al juicio de amparo a reclamar una actuación del agente del Ministerio Público, pues de aceptarse dicha excepción se originaría un desequilibrio procesal, ya que las partes no se encontrarían en igualdad de condiciones procesales, en cuanto a la exigencia de agotar dicho recurso innominado, respecto del cual conoce el Juez de Control, ya que de no entenderlo así, desconocería el espíritu de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, respecto del nuevo Sistema de Justicia Penal, con el surgimiento de los Jueces de Control, lo que implicaría que cada vez que el Ministerio Público incurra en una omisión o retraso en determinada carpeta de investigación o emita alguna determinación, el ofendido o víctima o imputado acudiría al juicio de amparo a hacer valer aspectos de mera legalidad; y, por consiguiente, el juicio de amparo sustituiría



el control estatuido por dicha reforma, colocando al Juez de Distrito en la realización de funciones originarias constitucional y legalmente reservadas al Juez de Control, y

El sustentado por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 6/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.I.P. J/61 P (10a.), de título y subtítulo: "MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LAS DETERMINACIONES MINISTERIALES QUE SEÑALA O EN OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL, EL IMPUTADO O QUIEN SE OSTENTE CON TAL CARÁCTER NO ESTÁ OBLIGADO A AGOTAR TAL RECURSO PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo II, noviembre de 2019, página 1430, con número de registro digital: 2021064.

Tesis de jurisprudencia 9/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Nota: Por instrucciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tesis que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1841, con número de registro digital: 2023531, se publica nuevamente con la corrección en el texto que la propia Sala ordena.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 177/2020, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de viernes 10 de septiembre de 2021 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1785, con número de registro digital: 30077.

Esta tesis se republicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



PAGO DE INTERESES EN LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE COMPRAVENTA. PROCEDE SÓLO SI FUERON RECLAMADOS EN EL JUICIO (LEGISLACIONES FEDERAL, DE QUINTANA ROO Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 421/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, EL SEXTO
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIR-
CUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO
SÉPTIMO CIRCUITO. 8 DE MARZO DE 2023. CINCO VOTOS DE
LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN
LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉ-
RREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y
DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE:
MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA:
MARIANA AGUILAR AGUILAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

El problema jurídico que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si, ante la rescisión de un contrato de compraventa, es o no procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal calculados sobre la cantidad que hubiere recibido como parte del precio y que deberá devolver a la parte compradora con motivo de la rescisión, aun cuando ésta no los haya reclamado en el juicio.

Lo anterior, a partir de la interpretación de los artículos 2311 del Código Civil Federal, 2591 y 2592 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo y 2311 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), todos de igual contenido.

Una vez confirmada la existencia de la contradicción de criterios, esta Primera Sala considera que debe prevalecer el criterio consistente en que, ante la rescisión de un contrato de compraventa, no es procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal sobre la cantidad que recibió como parte del precio y que ahora debe devolver, si la parte compradora no solicitó dicha prestación en el juicio.



Ello, ya que lo contrario atentaría contra los principios dispositivo, de congruencia y de estricto derecho que, por regla general, rigen en las materias civil y mercantil, conforme a los cuales se impide que el juzgador vaya más allá de lo pedido.

ÍNDICE

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	Competencia	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la contradicción de criterios.	4-6
II	Legitimación	La denuncia de la contradicción proviene de parte legitimada.	6
III	Criterios denunciados	Los Tribunales Colegiados contendientes llegaron a posturas discrepantes sobre si, ante la rescisión de un contrato de compraventa, es o no procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal calculados sobre la cantidad que hubiere recibido como parte del precio y que deberá devolver a la parte compradora con motivo de la rescisión, aun cuando ésta no los haya reclamado en el juicio.	7-23
IV	Existencia de la contradicción de criterios	La contradicción de criterios es existente.	23-29
V	Estudio	Esta Primera Sala considera que debe prevalecer el criterio consistente en que, ante la rescisión de un contrato de compraventa, no es procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal sobre la cantidad que recibió como parte del precio y que ahora debe devolver, si la parte compradora no solicitó dicha prestación en el juicio.	29-40
VI	Decisión	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada. SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta	40-41



		<p>Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el penúltimo apartado 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>	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción suscitada entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 760/2022, y los criterios sustentados por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 18/2016, que dio origen a la tesis aislada I.6o.C.53 C (10a.),¹ y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 544/2017, que dio origen a la tesis aislada XXVII.3o.77 C (10a.).²

En concreto, los tres Tribunales Colegiados analizaron si, ante la rescisión de un contrato de compraventa, es o no procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal calculados sobre la cantidad que hubiere recibido como parte del precio y que deberá devolver a la parte compradora con motivo de la rescisión, aun cuando ésta no los haya reclamado en el juicio.

¹ Registro digital: 2013012, de rubro: "COMPRAVENTA. POR DISPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 2311 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CUANDO SE RESCINDA EL CONTRATO, EL VENDEDOR DEBE RESTITUIR AL COMPRADOR EL DINERO QUE HAYA RECIBIDO COMO PARTE DEL PRECIO, Y EL JUZGADOR DEBE DETERMINAR, DE OFICIO, EL PAGO DEL INTERÉS LEGAL DE LA CANTIDAD ENTREGADA, POR LA VENTA, SIN QUE MEDIE PETICIÓN DE PARTE."

² Registro digital: 2019063, de rubro: "COMPRAVENTA DE UN INMUEBLE EN ABONOS. EL COMPRADOR TIENE DERECHO AL PAGO DE INTERESES LEGALES CON MOTIVO DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO, AUN CUANDO NO LOS RECLAME EN EL JUICIO, AL SER UNA CONSECUENCIA LEGAL NECESARIA DE ÉSTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO)."



Lo anterior, a partir de la interpretación de los artículos 2311 del Código Civil Federal, 2591 y 2592 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo y 2311 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), todos de igual contenido.³

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. Mediante oficio signado el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, la secretaria del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sentencia dictada en el amparo directo 760/2022, en la que los Magistrados integrantes de ese órgano jurisdiccional ordenaron la denuncia de la posible contradicción de criterios suscitada entre el que ellos sustentaron en la resolución de mérito y el que emitieron el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 18/2016, y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al fallar el amparo directo 544/2017.

³ Código Civil Federal

"**Artículo 2311.** Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa.

"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."

Código Civil para el Estado de Quintana Roo

"**Artículo 2591.** Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado el bien vendido puede exigir del comprador, por el uso de él, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido el bien."

"**Artículo 2592.** En el caso del artículo anterior, el comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó."

Código Civil para el Distrito Federal

"**Artículo 2,311.** Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa.

"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."



2. Trámite de la denuncia. En acuerdo de seis de diciembre de dos mil veintidós, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios, ordenó su registro con el número de expediente 421/2022, radicó el asunto en la Primera Sala y lo turnó para su estudio a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

3. Asimismo, el entonces presidente del Alto Tribunal solicitó a las presidencias del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito que informaran si los criterios que respectivamente sostuvieron en los amparos directos 18/2016 y 544/2017 de su índice se encuentran vigentes.

4. Avocamiento. En acuerdo de seis de enero de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y solicitó a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito que informara si la sentencia dictada en el juicio de amparo directo 760/2022 de su índice causó ejecutoria.

5. Integración. Mediante sendos acuerdos de cinco, nueve y doce de enero de dos mil veintitrés, los tres Tribunales Colegiados contendientes informaron sobre la vigencia y firmeza de sus respectivos criterios.

6. Consecuentemente, en auto de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de la Primera Sala tuvo por integrada la contradicción de criterios y ordenó el envío de los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

7. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo 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 Número 1/2023 de este Alto Tribunal, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.



8. Lo anterior, sin perjuicio de que el dieciséis de enero de dos mil veintitrés hayan iniciado funciones los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, puesto que, de acuerdo con lo establecido en los artículos primero, fracción II, y quinto transitorios del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

9. Además de que la resolución de este asunto de cualquier forma sería competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que los circuitos a los que pertenecen los órganos colegiados contendientes pertenecen, a su vez, a regiones distintas. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito pertenece a la Región Centro-Norte; mientras que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito pertenecen a la Región Centro-Sur.⁵

⁴ **Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno** "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. ..."

"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 **Acuerdo General Número 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil veintitrés**

"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."

"Artículo 14. Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II, de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:



II. LEGITIMACIÓN

10. La denuncia de la contradicción de criterios proviene de parte legitimada de acuerdo con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno,⁶ pues la realizaron los Magistrados integrantes de uno de los Tribunales Colegiados que contienden.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. Para verificar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es necesario relatar los antecedentes fácticos y jurídicos que sustentan cada una de las decisiones materia de la denuncia.

A. Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito (amparo directo 760/2022)

12. **Hechos.** En octubre de dos mil diecisiete una persona celebró con una institución de banca múltiple y una sociedad anónima promotora de inversión un contrato privado de promesa de transmisión condicional de propiedad sobre una vivienda ubicada en San Miguel de Allende, Guanajuato. La persona prospecta compradora pagó \$***** (***** Moneda Nacional) por concepto de

"I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región; y, ..."

Ley Orgánica del Poder Judicial vigente

"**Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."

⁶ **Ley de Amparo**

"**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 los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Fiscal General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



"enganche". A cambio, la institución y la sociedad prospectas vendedoras se obligaron a terminar la construcción a más tardar el veinte de enero de dos mil veintiuno.

13. Ante el incumplimiento del contrato, el cuatro de enero de dos mil veintidós la persona prospecta compradora promovió un juicio oral mercantil en contra de la institución y la sociedad prospectas vendedoras, a quienes reclamó la rescisión del contrato y la devolución de la cantidad pagada por concepto de "enganche", más una penalización equivalente al resultado de aplicar la tasa del ocho por ciento anual (8 %) sobre el monto del "enganche", de conformidad con lo pactado en una cláusula del contrato (pena convencional).

14. Correspondió conocer de la demanda al Juez Regional de Oralidad Mercantil, con residencia en la ciudad de Celaya, Guanajuato, quien el treinta de mayo de dos mil veintidós dictó sentencia definitiva en la que condenó a las demandadas a la devolución de la cantidad pagada como "enganche", **más los intereses legales a razón del seis por ciento anual (6 %)**, con fundamento en el **artículo 362 del Código de Comercio**, en relación con el **2311 del Código Civil Federal**, de aplicación supletoria.⁷

⁷ Código de Comercio

"Artículo 362. Los deudores que demoren el pago de sus deudas, deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés pactado para este caso, o en su defecto el seis por ciento anual. "Si el préstamo consistiere en especies, para computar el rédito se graduará su valor por los precios que las mercaderías prestadas tengan en la plaza en que deba hacerse la devolución, el día siguiente al del vencimiento, o por el que determinen peritos si la mercadería estuviere extinguida al tiempo de hacerse su valuación.

"Y si consistiere el préstamo en títulos o valores, el rédito por mora será el que los mismos títulos o valores devenguen, o en su defecto el seis por ciento anual, determinándose el precio de los valores por el que tengan en la Bolsa, si fueren cotizables, o en caso contrario por el que tuvieren en la plaza el día siguiente al del vencimiento."

Código Civil Federal

"Artículo 2311. Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa.

"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.



15. Ello, al considerar que la reclamación del pago de los "intereses legales" a la tasa del ocho por ciento anual (8 %) sí resultaba procedente, pero no en el porcentaje señalado por la actora.⁸

16. Inconformes con la anterior determinación, la institución y la sociedad demandadas promovieron un juicio de amparo directo, del que correspondió conocer al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**, donde quedó registrado con el número de expediente **760/2022**.

17. **Criterio Jurídico.** El **diez de noviembre de dos mil veintidós** el Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito dictó sentencia, en la que **concedió el amparo** a las quejas para el efecto de que se les absolviera del pago de los intereses legales sobre la suerte principal.

18. Para conceder el amparo, el Tribunal Colegiado explicó que era inexacto que la actora hubiere reclamado el pago de "intereses legales" a la tasa anual del ocho por ciento (8 %) –como equivocadamente lo apreció el Juez de oralidad–, sino que lo que la actora realmente reclamó fue el pago de una pena convencional con fundamento en una cláusula del contrato base de la acción, que es una institución de distinta naturaleza.

19. Consecuentemente, el Tribunal Colegiado concluyó que la determinación del Juez natural resultaba contraria al **principio de litis cerrada** que rige en la materia mercantil, el cual impide que el juzgador pueda ir más allá de lo pedido, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 1327 del Código de Comercio**.⁹

20. Ello, porque si en la demanda inicial la parte actora no reclamó el pago de intereses al tipo legal, no era procedente que el Juez de oralidad condenara

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."

⁸ En realidad, el Juez se refería a la penalización equivalente al resultado de aplicar la tasa del ocho por ciento anual (8 %) sobre el monto del "enganche", de conformidad con lo pactado en una cláusula del contrato.

⁹ **Código de Comercio**

"**Artículo 1327.** La sentencia se ocupará exclusivamente de las acciones deducidas y de las excepciones puestas respectivamente en la demanda y en la contestación."



a las demandadas a cubrir esa prestación con base en el **artículo 2311 del Código Civil Federal**, de aplicación supletoria al Código de Comercio, ya que si bien este precepto establece que cuando se rescinde la venta el comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó, lo cierto es que esta prestación **no opera de manera automática**, sino que su procedencia se encuentra condicionada a la solicitud que al respecto formule la parte que tenga derecho al cobro, a fin de que el demandado pueda producir una oportuna defensa sobre ese aspecto.

21. Como apoyo de lo anterior, el Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito se refirió a la **contradicción de tesis 16/2006-PS**,¹⁰ en la que la Primera Sala dilucidó si como consecuencia de la rescisión de un contrato de compraventa se debía condenar a la parte demandada (compradora) al pago de un alquiler o renta por el uso del inmueble, aun cuando no se hubiera solicitado por la parte a cuyo favor se confería (vendedora); esto, con fundamento en el propio artículo 2311 del Código Civil Federal y otros de igual contenido.

22. Al respecto, el Tribunal Colegiado dio cuenta de que la Primera Sala sostuvo que el pago de un alquiler o renta por el uso del inmueble es una

¹⁰ **Contradicción de tesis 16/2006-PS**, fallada por la Primera Sala el nueve de agosto de dos mil seis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, presidente José Ramón Cossío Díaz y Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. De esta contradicción derivó la tesis **1a./J. 72/2006**, registro digital: 173812, de rubro y texto: "COMPRAVENTA. CUANDO SE DECLARE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO RESPECTIVO Y EL VENDEDOR PRETENDA EL PAGO DE UN ALQUILER O RENTA POR EL USO DEL INMUEBLE, DEBE SOLICITARLO PARA QUE EL JUEZ PUEDA PRONUNCIARSE AL RESPECTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE DURANGO Y VERACRUZ). De los artículos 2311, 2192 y 2245 de los Códigos Civiles del Distrito Federal y de los Estados de Durango y Veracruz que disponen, respectivamente, que como consecuencia de la rescisión de un contrato de compraventa, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida puede exigir del comprador, por su uso, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, se advierte que tratándose de la rescisión de un contrato de compraventa de un inmueble, las prestaciones que deben devolverse son éste y el dinero recibido como parte del precio, así como una prestación accesoria a la entrega del inmueble, consistente en el pago de un alquiler o renta como consecuencia de su uso. Ahora bien, para que el Juez pueda pronunciarse sobre la referida prestación accesoria, el vendedor debe solicitarla en juicio, toda vez que las citadas disposiciones utilizan el vocablo 'puede', lo cual debe entenderse como un derecho que la ley civil le confiere y, por ende, su ejercicio es potestativo, es decir, queda a su elección demandarlo o no en la vía jurisdiccional; máxime que el pago de dicha renta o alquiler no es una consecuencia directa de la rescisión del contrato, sino una prestación accesoria."



prestación accesoria de la rescisión del contrato de compraventa, de modo que su procedencia depende del reclamo oportuno que de ella haga la parte vendedora que entregó la cosa vendida. Es decir, al no constituir una consecuencia directa e inmediata de la rescisión del contrato, el juzgador no debe condenar a su pago de forma oficiosa.

23. En igual sentido, también en apoyo de su conclusión, el Tribunal Colegiado se refirió al **amparo directo en revisión 2914/2010**,¹¹ en el que la Primera Sala analizó la constitucionalidad del artículo 2311 del Código Civil Federal y determinó que tal dispositivo no puede ser objeto de reproche constitucional desde la perspectiva del principio de igualdad procesal de las partes, porque *"ni es verdad que el artículo establezca que estos intereses deben decretarse de oficio, ni es acertado afirmar que el hecho de que tenga que solicitarse (instancia de parte) un precio, en el caso de que el vendedor que haya entregado la cosa vendida desee recibirlo, rompe el equilibrio procesal entre las partes"*.

B. Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito (amparo directo 544/2017)

24. Hechos. En junio de dos mil diez una persona celebró con otra un contrato de promesa de compraventa en abonos sobre un inmueble ubicado en Cancún, Quintana Roo.

25. En el marco del contrato, la compradora del inmueble realizó nueve pagos (abonos) al vendedor, pero dejó de pagar tres parcialidades consecutivas, lo que, en términos de lo pactado por las partes, constituía una causa de terminación del contrato.

26. Ante el incumplimiento de pago, el diecinueve de enero de dos mil doce el vendedor promovió un juicio ordinario civil en contra de la compradora, a quien

¹¹ **Amparo directo en revisión 2914/2010**, fallado el veintitrés de febrero de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



le reclamó la rescisión del contrato, el pago de los daños y perjuicios ocasionados y el pago de gastos y costas.

27. Correspondió conocer de la demanda a la Jueza Tercera Civil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Cancún, Quintana Roo, quien la admitió a trámite y el siete de marzo de dos mil dieciséis dictó sentencia, en la que declaró improcedente la acción y absolvió a la parte demandada (compradora del inmueble) de todas las prestaciones reclamadas.

28. Inconforme con lo anterior, la parte actora (vendedor del inmueble) interpuso recurso de apelación, del que correspondió conocer a la Quinta Sala Especializada en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo. Mediante sentencia de veintiocho de junio de dos mil diecisiete, la Sala responsable revocó la sentencia definitiva de primera instancia y condenó a ambas partes a la devolución de lo que hubieren recibido. Por un lado, la compradora demandada quedó obligada a desocupar y entregar al vendedor actor el inmueble objeto del contrato; mientras que el vendedor actor quedó compelido a devolver a la compradora demandada las cantidades que hubiere recibido con motivo de la compraventa.

29. En contra de ello, la compradora demandada promovió un juicio de amparo directo, del que correspondió conocer al **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, donde quedó registrado con el número de expediente **544/2017**.

30. Criterio jurídico. El **ocho de febrero de dos mil dieciocho** el Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito dictó sentencia, en la que concedió el amparo a la quejosa (compradora demandada) para el efecto de que, como consecuencia de la rescisión del contrato, la Sala responsable condenara al actor (vendedor) a restituir la parte del precio que hubiere recibido **más los intereses legales**.

31. Para así resolver, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito consideró que el pago de los intereses legales es una **consecuencia necesaria** de la rescisión de una compraventa, en términos de los artículos 2591, 2592 y



2659 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo.¹² Ello, ya que en el artículo 2592 del Código Civil de la entidad se establece que, si se rescinde la venta, el comprador que haya pagado parte del precio *tiene derecho* a los intereses legales de la cantidad que entregó.

32. A juicio del Tribunal Colegiado, el pago de los intereses legales calculados sobre la parte de precio cubierta por la parte compradora difiere de las prestaciones accesorias que la parte vendedora puede pedir en caso de rescisión (pago de alquiler o renta más indemnización) porque la primera está directamente determinada por la ley bajo el deóntico "*tener derecho*" y no se traduce en la obtención de un lucro, sino únicamente en la compensación por la pérdida del valor adquisitivo.

33. Como apoyo de su argumentación, el Tribunal Colegiado hizo alusión a un criterio de la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que resolvió que, al rescindir el contrato de compraventa en abonos, el comprador tiene derecho a que se le restituya la parte del precio que hubiere pagado más los intereses legales, aun cuando no reclame la prestación en juicio, pues la restitución mutua de las prestaciones que los contratantes se hubieren hecho es una consecuencia de la rescisión que opera por "*lógico efecto*".¹³

¹² **Código Civil para el Estado de Quintana Roo**

"**Artículo 2591.** Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado el bien vendido puede exigir del comprador, por el uso de él, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido el bien."

"**Artículo 2592.** En el caso del artículo anterior, el comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó."

"**Artículo 2659.** El interés legal es el doce por ciento anual. El interés convencional es el que fijen los contratantes, y puede ser mayor o menor que el interés legal; pero cuando el interés sea por lo menos superior al interés bancario y tan desproporcionado que haga fundadamente creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor, a petición de éste, el juez, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del caso, podrá, con efectos retroactivos, reducir equitativamente el interés hasta el tipo legal. ..."

¹³ El criterio de la otrora Tercera Sala en cita se encuentra publicado con el número de registro digital: 240250, Séptima Época, con rubro y texto siguientes: "COMPRAVENTA, EFECTOS DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO DE DEVOLUCIÓN DEL PRECIO AUN CUANDO NO SE RECLAME. Si en primera instancia el Juez decretó la rescisión de la venta, condenando tan sólo al comprador a la devolución de la cosa recibida, omitiendo condenar al vendedor a la devolución del precio que recibió, el tribunal de segunda instancia que confirme la rescisión tiene obligación de subsanar la omisión



34. En suma, el órgano colegiado determinó que no resultaría razonable exigir a la parte compradora que cautelara o subsidiariamente reclame los intereses legales de las cantidades que entregó, pues si en su calidad de demandada opuso la excepción de pago, la reclamación de intereses sería contradictoria, ya que pretendería, a la vez, tanto el cumplimiento como la rescisión del contrato de compraventa. Además, porque si la compradora se ve beneficiada con una decisión de primera instancia que la absolviera, no existiría razón para que expresara algún agravio en la alzada en torno al pago de intereses.

35. De las consideraciones sintetizadas derivó la tesis XXVII.3o.77 C (10a.), registro digital: 2019063, de rubro y texto siguientes:

"COMPRAVENTA DE UN INMUEBLE EN ABONOS. EL COMPRADOR TIENE DERECHO AL PAGO DE INTERESES LEGALES CON MOTIVO DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO, AUN CUANDO NO LOS RECLAME EN EL JUICIO, AL SER UNA CONSECUENCIA LEGAL NECESARIA DE ÉSTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO). Si en un juicio se decreta la rescisión del contrato de compraventa de un inmueble en abonos, debe condenarse no sólo a que el vendedor y el comprador se restituyan las prestaciones que se hubieren hecho conforme a los artículos 2591, 2592 y 2593 del Código Civil para el Estado, sino también debe condenarse al vendedor a pagar al comprador los intereses legales de la cantidad que entregó, aun cuando no se reclamen en el juicio, pues es consecuencia legal necesaria de la rescisión del contrato determinada directamente por el artículo 2592 al establecer que: ‘... tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.’. Ahora bien, si el acto jurídico es una compraventa, el comprador no pretende como prestación un lucro a cambio de su dinero, sino el dominio de un bien material distinto del dinero. Por tanto, si es obligado a devolver

del Juez de primer grado y, de oficio, con fundamento en el artículo 2311 del Código Civil del Distrito Federal, debe condenar también al vendedor a restituir al comprador las cantidades recibidas por concepto de pago del precio, más sus respectivos intereses. No obsta a lo anterior el hecho de que al efecto el comprador apelante no hubiere formulado agravio, toda vez que la restitución mutua de las prestaciones que los contratantes se hubieren hecho, no es sino lógico efecto de la rescisión de los contratos y, como tal, tiene la obligación de hacer pronunciamiento al juzgador, lo hayan reclamado las partes o no." **Amparo directo 5645/83**, resuelto el ocho de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Gloria León Orantes.



el bien inmueble, debe recibir, asimismo, el dinero que haya entregado incrementado en una cantidad por la pérdida del valor adquisitivo de éste, es decir, una compensación, pues es ésta la finalidad de la norma."

C. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (amparo directo 18/2016)

36. Hechos. En diciembre de dos mil diez una persona celebró con otra un contrato de compraventa a plazos sobre un inmueble ubicado en la entonces delegación Venustiano Carranza, Ciudad de México.

37. En el marco de ese contrato, la parte compradora entró en posesión del inmueble y lo habitó desde la fecha de la celebración de la compraventa a plazos hasta el mes de junio de dos mil catorce. A decir de la vendedora, el comprador no pagó el precio pactado.

38. Ante el incumplimiento del contrato, el cuatro de julio de dos mil catorce la vendedora demandó en la vía ordinaria civil al comprador, a quien le reclamó la rescisión del contrato de compraventa a plazos, la desocupación y entrega inmediata del inmueble y el pago de las rentas por su uso.

39. Correspondió conocer de la demanda al Juez Tercero de lo Civil del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), quien el veinticinco de mayo de dos mil quince dictó sentencia, en la que declaró la rescisión del contrato de compraventa a plazos, condenó al comprador a la desocupación y entrega del inmueble, así como al pago del alquiler o rentas que se generaran hasta la entrega física del bien, y ordenó a ambas partes que se restituyeran recíprocamente las cosas al estado que guardaban, de modo que la vendedora habría de regresar al comprador la parte del precio recibida con su respectivo interés legal equivalente al nueve por ciento (9 %) anual, en términos de los artículos 2311 y 2395 del Código Civil para el Distrito Federal.¹⁴

¹⁴ **Código Civil para el Distrito Federal**

"Artículo 2,311. Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa.



40. Inconformes, ambas partes interpusieron recurso de apelación. El catorce de octubre de dos mil quince, la Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), a la que correspondió conocer del asunto dictó sentencia, en la que modificó uno de los puntos resolutive de la sentencia de primera instancia, para recalcular el importe de las cantidades a restituir.

41. En contra de esa determinación, la vendedora actora promovió un juicio de amparo directo, del que tocó conocer al **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, donde quedó registrado con el número de expediente **18/2016**. En sus conceptos de violación, la quejosa controvertió el hecho de que la Sala responsable supliera la deficiencia de los argumentos del comprador demandado y la condenara al pago de los intereses legales generados por las cantidades entregadas como parte del precio, aun cuando el comprador no reclamó tal prestación.

42. Criterio jurídico. El **catorce de abril de dos mil dieciséis** el Tribunal Colegiado del Primer Circuito dictó sentencia, en la que negó el amparo a la vendedora quejosa.

43. Para así resolver, el Tribunal Colegiado explicó que la consecuencia necesaria de la rescisión de los contratos es la devolución de las prestaciones hechas por las partes, la cual generalmente va acompañada de prestaciones accesorias, atendiendo a la naturaleza de las prestaciones principales.

44. Tratándose de contratos de compraventa, el artículo 2311 del Código Civil para el Distrito Federal dispone que, si se rescinde la venta, el vendedor y

"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."

"**Artículo 2,395.** El interés legal es el nueve por ciento anual. El interés convencional es el que fijan los contratantes, y puede ser mayor o menor que el interés legal; pero cuando el interés sea tan desproporcionado que haga fundadamente creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor, a petición de éste el juez, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del caso, podrá reducir equitativamente el interés hasta el tipo legal."



el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho. Además, como prestaciones accesorias, el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida *puede* exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa; mientras que el comprador que haya pagado parte del precio, *tiene derecho* a los intereses legales de la cantidad que entregó.

45. Al respecto, el Tribunal Colegiado del Primer Circuito se refirió a la **contradicción de tesis 16/2006-PS**,¹⁵ en la que la Primera Sala dilucidó si como consecuencia de la rescisión de un contrato de compraventa se debía condenar a la compradora al pago de un alquiler o renta por el uso del inmueble, aun cuando no se hubiera solicitado por la parte vendedora; esto, con fundamento en el artículo 2311 del Código Civil Federal y otros de igual contenido.

46. Sobre ese punto, el órgano colegiado destacó que esta Primera Sala sostuvo que el pago de un alquiler o renta por el uso del inmueble es una **prestación accesoría** de la rescisión del contrato de compraventa, de modo que su procedencia depende del reclamo oportuno que de ella haga la parte vendedora que entregó la cosa vendida. Es decir, al no constituir una consecuencia directa e inmediata de la rescisión del contrato, el juzgador no debe condenar a su pago de forma oficiosa.

47. Empero, el colegiado consideró que no sucede lo mismo tratándose de los intereses legales que corresponden al comprador, puesto que, para su condena, no se requiere que la prestación sea solicitada, sino que el juzgador debe determinarla de manera oficiosa. Esto, ya que el legislador así lo distinguió

¹⁵ **Contradicción de tesis 16/2006-PS**, fallada por la Primera Sala el nueve de agosto de dos mil seis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, presidente José Ramón Cossío Díaz y Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. De esta contradicción derivó la tesis **1a./J. 72/2006**, registro digital: 173812, de rubro: "COMPRAVENTA. CUANDO SE DECLARE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO RESPECTIVO Y EL VENDEDOR PRETENDA EL PAGO DE UN ALQUILER O RENTA POR EL USO DEL INMUEBLE, DEBE SOLICITARLO PARA QUE EL JUEZ PUEDA PRONUNCIARSE AL RESPECTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE DURANGO Y VERACRUZ)". *Supra* nota al pie 9.



al momento de elegir la locución potestativa "*puede*" para referirse a la prestación accesoria relativa al pago de un alquiler o renta y la locución imperativa "*tiene derecho*" para referirse a la prestación accesoria relativa al pago de intereses legales, la cual debe entenderse como una **norma de interés público**.

48. Como sustento, el Tribunal Colegiado citó la tesis **1a./J. 71/2005**,¹⁶ de la que se desprende que la finalidad del artículo 2311 del Código Civil para el Distrito Federal es que en los contratos impere la **equidad**.

¹⁶ Tesis 1a./J. 71/2005, registro digital: 177470, de rubro y texto: "RESCISIÓN DE LA COMPRAVENTA. EFECTOS. APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1840 Y 2311 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 1840 del Código Civil para el Distrito Federal, se deduce que la responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones genera el pago de daños y perjuicios, los cuales pueden ser regulados previamente por las partes, mediante la estipulación de cierta prestación como sanción. Este convenio, por el que las partes fijan anticipadamente la cuantificación de los daños y perjuicios que deben pagarse para el caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas, suele denominarse cláusula penal y no tiene más límite, al respecto, que no deberá exceder en valor ni en cuantía a la obligación principal. Por su parte, el artículo 2311 establece que si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización fijada también por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa; y que si el comprador ha pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó y que las convenciones que impongan al comprador, obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas. De la interpretación del último párrafo del aludido precepto legal, en relación con lo dispuesto por el artículo 1840, se pone de manifiesto la posibilidad de que las partes pacten la cuantía de una obligación derivada del incumplimiento de un contrato, pero una cláusula en este sentido podrá anularse si resulta ser más onerosa que las estipuladas en el referido numeral 2311, pues el legislador previendo que uno de los contratantes abusando de la necesidad de otro le imponga cargas desproporcionadas, tuteló a éste con la nulidad de las cláusulas excesivas. En ese entendido, la estipulación de la pena convencional prevista en el artículo 1840 del Código Civil para el Distrito Federal, no contradice lo dispuesto por el artículo 2311, en virtud de que la voluntad de las partes es eficaz para fijar anticipadamente una prestación que garantice los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con motivo del incumplimiento de las obligaciones pactadas, y no tiene más límite que no deba exceder en valor ni en cuantía a la obligación principal. Por lo que si bien es cierto que la devolución de la cosa o su precio, o la de ambos, en su caso, constituye una de las consecuencias naturales de la rescisión de un contrato de compraventa; también es verdad que, si esa rescisión obedece al incumplimiento de las obligaciones, el contratante incumplido debe además reparar los daños e indemnizar los perjuicios causados a su contraparte, ya sea porque así lo dispone la ley o por haberse pactado una cláusula penal, la cual tiene como función determinar convencionalmente esos daños y perjuicios compensatorios que se causen en caso de incumplimiento de la obligación, que se traducen en la cantidad que las partes estimen como equivalente al provecho que hubieran obtenido si la obligación se hubiera cumplido. Sin embargo, cuando forman parte de la acción, prestaciones



49. En suma, el colegiado concluyó que resultaba infundado el motivo de inconformidad en el que la vendedora quejosa refirió que la autoridad responsable actuó de manera incongruente al condenarla al pago de los intereses generados por las cantidades que se le entregaron, dado que ese concepto no fue reclamado por el comprador demandado.

50. De las consideraciones sintetizadas derivó la tesis I.6o.C.53 C (10a.), registro digital: 2013012, de rubro y texto siguientes:

"COMPRAVENTA. POR DISPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 2311 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CUANDO SE RESCINDA EL CONTRATO, EL VENDEDOR DEBE RESTITUIR AL COMPRADOR EL DINERO QUE HAYA RECIBIDO COMO PARTE DEL PRECIO, Y EL JUZGADOR DEBE DETERMINAR, DE OFICIO, EL PAGO DEL INTERÉS LEGAL DE LA CANTIDAD ENTREGADA, POR LA VENTA, SIN QUE MEDIE PETICIÓN DE PARTE. Del contenido literal del citado precepto, tratándose de la rescisión de la compraventa, ambas partes deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho, de lo que se deduce que el vendedor debe restituir el dinero que haya recibido como parte del precio y el comprador debe devolver la cosa objeto de la compraventa. De igual forma, surgen como prestaciones accesorias, las siguientes: a) El vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador el pago de un alquiler o renta fijado por peritos; b) El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó; y, c) El pago de una indemnización por el comprador en caso de que la cosa haya sufrido un deterioro que será estimado y valorado por peritos. Ahora bien, con relación a los intereses legales que corresponden al comprador, respecto de la cantidad que entregó a la parte vendedora, debe estimarse que se trata de una prestación que no requiere ser solicitada para su respectiva condena, ya que así lo distinguió el legislador al establecer en el referido artículo 2311 del Código Civil

estipuladas en el contrato, por vía de indemnización por daños y perjuicios, el Juez, dentro del estudio preferente que debe hacer de los elementos de la misma acción, está obligado a examinar la licitud de las pretensiones del actor, en relación con las disposiciones contenidas en el último precepto mencionado, porque son de interés público.". Esta tesis derivó de la contradicción de criterios 5/2005-PS, fallada el ocho de junio de dos mil cinco, por mayoría de cuatro votos, en contra del voto del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



para el Distrito Federal, lo siguiente: ‘... El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó. ...’; a diferencia de lo que señaló para el caso del pago de un alquiler o renta por el uso del inmueble: ‘... el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa. ...’. Asimismo, puede observarse que al referirse a la prestación accesoria relativa al pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, dispone que el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida ‘puede’ exigir del comprador, por el uso de ella, dicho pago, lo anterior evidencia que al utilizarse el vocablo ‘puede’, debe entenderse como un derecho que la ley civil confiere al vendedor y su ejercicio es potestativo, o sea, demandarlo o no en la vía jurisdiccional. En cambio, cuando se ocupa de la hipótesis en la que el comprador entrega parte del precio de la venta, no dispone que éste ‘puede’ requerir el pago de los intereses legales de la cantidad que entregó al vendedor, sino de manera expresa estableció que ‘tiene derecho’ a ese concepto. Por tanto, no debe homologarse lo relativo al pago de rentas con el pago de intereses legales de la cantidad entregada como parte del precio, en virtud de que el legislador diferenció entre ambos supuestos, al establecer como una facultad potestativa la primera y como norma de interés público la segunda, que obliga al juzgador a determinar, de oficio, el pago del interés legal de la cantidad que haya entregado el comprador al vendedor, como parte del precio de la venta; es decir, sin que medie petición de parte.”

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

51. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado los siguientes requisitos de existencia de las contradicciones de criterios:

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 en relación con cualquiera otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

52. Cabe señalar que para la existencia de la contradicción de criterios, basta con 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.

53. Sobre esas bases, esta Primera Sala considera que en el caso se satisfacen los requisitos de existencia de la contradicción de criterios denunciada.

54. Primer requisito. Los órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración y para ello recurrieron a su arbitrio judicial.

55. En concreto, los tres Tribunales Colegiados analizaron si, ante la rescisión de un contrato de compraventa, es o no procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal calculados sobre la cantidad que hubiere recibido como parte del precio y que deberá devolver a la parte compradora con motivo de la rescisión, aun cuando ésta no los haya reclamado en el juicio.

56. Y, para arribar a sus respectivas conclusiones, los órganos colegiados interpretaron el alcance de los artículos 2311 del Código Civil Federal, 2591 y 2592 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo y 2311 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), todos de igual contenido.¹⁷

¹⁷ **Código Civil Federal**

"Artículo 2311. Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa.



57. Segundo requisito. Del resultado de ese ejercicio interpretativo, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a un criterio diferenciado respecto del mismo problema jurídico.

58. En efecto, por un lado, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito** (denunciante) resolvió que si la parte compradora no reclama el pago de intereses al tipo legal, no es procedente que el Juez condene a la parte vendedora a cubrir esa prestación, ya que si bien el artículo 2311 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria al Código de Comercio, establece que cuando se rescinde la venta el comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó, lo cierto es que esta prestación **no opera de manera automática**, sino que su procedencia se encuentra condicionada a la solicitud que al respecto formule la parte que tenga derecho al cobro, a fin de que la contraparte pueda producir una oportuna defensa sobre ese aspecto.

59. En cambio, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** y el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvieron que, en términos de los artículos 2591 y 2592 del Código Civil para el

"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."

Código Civil para el Estado de Quintana Roo

"Artículo 2591. Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado el bien vendido puede exigir del comprador, por el uso de él, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido el bien."

"Artículo 2592. En el caso del artículo anterior, el comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó."

Código Civil para el Distrito Federal

"Artículo 2,311. Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa.

"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."



Estado de Quintana Roo y 2311 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), respectivamente, el pago de los intereses legales es una prestación accesoria de **consecución necesaria** en la rescisión de una compraventa, ya que dichos preceptos establecen que el comprador que haya pagado parte del precio "*tiene derecho*" a los intereses legales de la cantidad que entregó, lo cual constituye una norma de interés público que el juzgador debe acatar aun de manera oficiosa.

60. Lo anterior evidencia que los Tribunales Colegiados contendientes llegaron a posturas distintas sobre un mismo problema jurídico.

61. Sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que los Tribunales Colegiados contendientes hayan fallado sus respectivos asuntos con fundamento en legislaciones de entidades distintas, ya que se advierte que los sendos preceptos que interpretaron son de similar contenido, lo que hace pertinente el estudio del caso.

62. A efecto de demostrar esa aseveración, en seguida se reproducen los artículos aplicables del Código Civil Federal, del Código Civil para el Estado de Quintana Roo y del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México):

Código Civil Federal	Código Civil para el Estado de Quintana Roo	Código Civil para el Distrito Federal
" Artículo 2311. Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa.	" Artículo 2591. Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado el bien vendido puede exigir del comprador, por el uso de él, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido el bien."	" Artículo 2,311. Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa.



"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."

"Artículo 2592. En el caso del artículo anterior, el comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó."

"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."

63. El estudio comparativo entre las normas transcritas permite establecer que en las tres legislaciones se prevé que, en caso de rescisión de una compraventa, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho. El vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir al comprador el pago de un alquiler o renta por el uso de aquélla, así como una indemnización por el deterioro que haya sufrido el bien, los cuales serán fijados por peritos. Por su parte, el comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

64. En consecuencia, se justifica que la Primera Sala emita un criterio unificado sobre el punto de contradicción.

65. Por otro lado, tampoco es obstáculo para tener por actualizado el punto de toque entre los criterios discrepantes, el hecho de que los órganos colegiados contendientes hayan conocido de asuntos pertenecientes a una materia distinta (mercantil y civil); derivados de una vía distinta (oral mercantil y ordinaria civil); respecto de contratos de compraventa de diferentes modalidades (de promesa condicional, de promesa en abonos y definitivo a plazos); o de juicios en los que la parte compradora participó con diferentes calidades (actora, demandada y/o reconventionista).

66. Ello, porque ninguna de dichas cuestiones fue determinante para que los Tribunales Colegiados resolvieran del modo en que lo hicieron, sino que el origen de la discrepancia de criterios se concretó en torno a si los intereses legales calculados sobre la cantidad que la parte compradora entregó como



parte del precio es una prestación accesoria de la rescisión del contrato de compraventa que opera de manera automática, o bien, si su procedencia se encuentra condicionada a la solicitud que al respecto formule la parte que tenga derecho al cobro.¹⁸

67. Tercer requisito. Finalmente, la discrepancia de criterios suscitada entre los órganos contendientes genera la siguiente pregunta:

- Ante la rescisión de un contrato de compraventa ¿se debe condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal sobre la cantidad que recibió como parte del precio y que debe devolver, aun cuando la parte compradora no haya solicitado la prestación que a su favor se confiere?

¹⁸ Al respecto, es ilustrativa la tesis P. XLVII/2009, registro digital: 166996, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. 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 disímboles 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. 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." **Contradicción de tesis 36/2007-PL**, resuelta por el Pleno del Alto Tribunal el treinta de abril de dos mil nueve, por unanimidad de diez votos. Ausente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



V. ESTUDIO

68. Una vez confirmada la existencia de la contradicción de criterios, esta Primera Sala considera que debe prevalecer el criterio consistente en que, ante la rescisión de un contrato de compraventa, no es procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal sobre la cantidad que recibió como parte del precio y que ahora debe devolver, si la parte compradora no solicitó dicha prestación en el juicio.

69. Ello, ya que lo contrario atentaría contra los **principios dispositivo, de congruencia y de estricto derecho** que, por regla general, rigen en las materias civil y mercantil, conforme a los cuales se impide que el juzgador vaya más allá de lo pedido.

70. Tales principios están comprendidos en los artículos 1327 del Código de Comercio, 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.¹⁹

¹⁹ **Código de Comercio**

"Artículo 1327. La sentencia se ocupará exclusivamente de las acciones deducidas y de las excepciones opuestas respectivamente en la demanda y en la contestación."

Código Federal de Procedimientos Civiles

"Artículo 349. La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio.

"Basta con que una excepción sea de mero derecho o resulte probada de las constancias de autos, para que se tome en cuenta al decidir."

Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

"Artículo 74. Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos."

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

"Artículo 81. Todas las resoluciones sean decretos, autos provisionales, definitivos o preparatorios o sentencias interlocutorias, deben ser claras, precisas y congruentes con las promociones de las partes, resolviendo sobre todo lo que éstas hayan pedido. Cuando el tribunal sea omiso en resolver todas las peticiones planteadas por el promovente, de oficio o a simple instancia verbal del interesado, deberá dar nueva cuenta y resolver las cuestiones omitidas dentro del tercer día. Las sentencias



71. A efecto de corroborar lo anterior, es necesario hacer algunas precisiones, para lo cual sirven de sustento las consideraciones que esta Primera Sala sostuvo –en una anterior integración– al fallar la **contradicción de tesis 16/2006-PS**.²⁰ Estas consideraciones son aplicables al caso ya que, si bien en ese otro asunto la Sala dilucidó si como consecuencia de la rescisión de un contrato de compraventa se debía condenar a la parte compradora al pago de un alquiler o renta por el uso del inmueble, aun cuando no se hubiera solicitado por la parte vendedora, lo cierto es que –como se explica a continuación– las mismas razones deben imperar tratándose de la condena al pago de intereses legales.

72. Bien, como punto de partida, debe recordarse que un contrato de compraventa es el acuerdo de voluntades mediante el cual una de las partes contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o un derecho a la otra, y ésta, a su vez, se obliga a pagar por aquella un precio cierto y en dinero.

73. Dicho contrato se perfecciona y es obligatorio para las partes cuando éstas han convenido sobre la cosa y el precio, aun cuando la primera no haya sido entregada y el segundo no haya sido satisfecho.

74. Ahora, una vez que el contrato de compraventa existe, hay dos modos de terminarlo:

- Con motivo de hechos o circunstancias contemporáneas a la celebración del contrato que impidan que surta sus efectos o continúe produciéndolos;

definitivas también deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos."

²⁰ **Contradicción de tesis 16/2006-PS**, fallada por la Primera Sala el nueve de agosto de dos mil seis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, presidente José Ramón Cossío Díaz y Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. De esta contradicción derivó la tesis **1a./J. 72/2006**, registro digital: 173812, de rubro: "COMPRAVENTA. CUANDO SE DECLARE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO RESPECTIVO Y EL VENDEDOR PRETENDA EL PAGO DE UN ALQUILER O RENTA POR EL USO DEL INMUEBLE, DEBE SOLICITARLO PARA QUE EL JUEZ PUEDA PRONUNCIARSE AL RESPECTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE DURANGO Y VERACRUZ)". *Supra* nota al pie 9.



por ejemplo, por incapacidad de alguna de las partes o por algún vicio del consentimiento.

- En atención a hechos o circunstancias posteriores a la celebración del contrato que extinguen los efectos derivados de la compraventa celebrada válidamente, por ejemplo, el agotamiento natural del contrato, dado el cumplimiento de las partes de sus respectivas obligaciones, o su rescisión por incumplimiento de alguna de las partes de las obligaciones pactadas.

75. Concretamente en lo tocante a la acción rescisoria, debe precisarse que se trata de una acción de las clasificadas por la doctrina como **declarativas**, esto es, con la finalidad de que la autoridad juzgadora *declare* la rescisión de un contrato de compraventa y dicha *declaración* trae como única consecuencia legal que las partes deban restituirse las prestaciones que se hubieren hecho.

76. Una vez precisado lo anterior, se considera necesario transcribir el texto de los artículos 2311 del Código Civil Federal, 2591 y 2592 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo y 2311 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los cuales –como se señaló en el apartado de existencia– son de igual contenido y al efecto establecen lo siguiente:

Código Civil Federal

"Artículo 2311. Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa.

"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."



Código Civil para el Estado de Quintana Roo

"**Artículo 2591.** Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado el bien vendido puede exigir del comprador, por el uso de él, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido el bien."

"**Artículo 2592.** En el caso del artículo anterior, el comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó."

Código Civil para el Distrito Federal

"**Artículo 2,311.** Si se rescinde la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho; pero el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida, puede exigir del comprador, por el uso de ella, el pago de un alquiler o renta que fijarán peritos, y una indemnización, también fijada por peritos, por el deterioro que haya sufrido la cosa."

"El comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó."

"Las convenciones que impongan al comprador obligaciones más onerosas que las expresadas, serán nulas."

77. De lo antes transcrito se desprende que, cuando se rescinda un contrato de compraventa, las partes deben restituirse las prestaciones que se hubiesen hecho, es decir, la parte vendedora deberá devolver el dinero recibido como parte del precio y la parte compradora deberá devolver la cosa vendida.

78. En adición a lo anterior, la parte vendedora *podrá* reclamar a la parte compradora el pago de una renta o alquiler por el uso del bien, así como una indemnización por el deterioro que ésta hubiere sufrido; mientras que la parte compradora *tendrá derecho* al pago de los intereses legales por la cantidad que entregó a la parte vendedora.



79. En resumen, las **prestaciones principales** que derivan directamente de la rescisión de una compraventa únicamente comprenden la devolución del dinero que la parte vendedora hubiere recibido como parte del precio y la devolución de la cosa que la parte compradora hubiere recibido para su uso.

80. Por su parte, como **prestaciones accesorias**, es decir, prestaciones que no derivan directamente de la rescisión de una compraventa, el vendedor que hubiere entregado la cosa vendida *puede* exigir del comprador el pago de un alquiler o renta y el pago de una indemnización, ambos fijados por peritos, como consecuencia del uso y disfrute que en su caso hubiere hecho el comprador del bien objeto del contrato. Mientras que el comprador *tiene derecho* a los intereses legales de la cantidad que entregó a la parte vendedora como parte del precio.

81. En ambos casos, para la procedencia de las prestaciones accesorias, es necesario que la parte vendedora haya entregado la cosa vendida o que la parte compradora haya pagado parte del precio; ya que el pago de rentas deriva del uso y disfrute del bien objeto del contrato de compraventa y el pago de los intereses legales responde, en este caso, a una compensación por la devaluación del dinero que se entregó como parte del precio.

82. Una vez fijado que al proceder la rescisión del contrato de compraventa y como consecuencia de la restitución de una de las prestaciones principales (pago de una parte del precio), procede el reclamo de una **prestación accesoria** consistente en el pago de los **intereses legales** calculados sobre esa cantidad, debe dilucidarse si la prestación accesoria en cuestión debe ser reclamada por la parte que tenga derecho a cobrarla (parte compradora) o si procede la condena aun ante la falta de petición alguna.

83. Del texto de los artículos materia de esta contradicción, se desprende que, al momento de referirse a la prestación accesoria relativa al pago de intereses legales, dicen que la parte compradora que hubiere pagado parte del precio *tiene derecho* a esos intereses calculados sobre la cantidad que entregó.

84. A juicio de esta Primera Sala la expresión "*tiene derecho*" contenida en los artículos en comento debe entenderse como un derecho que la ley civil confiere a la parte compradora y su ejercicio es **potestativo**, o sea, que puede reclamarlo o no en la vía jurisdiccional.



85. En efecto, en el ámbito legislativo, los vocablos "*podrá*", "*tiene derecho*" y otros similares no necesariamente tienen un significado de obligatoriedad o de discrecionalidad en todos los casos, pues en algunas ocasiones se utilizan en un sentido y en otras ocasiones se utilizan en el contrario. Así, lo aconsejable para desentrañar el sentido en el que el legislador utiliza ese tipo de locuciones es armonizar o concordar todos los artículos y principios relativos a la cuestión que se trate de resolver.

86. En el caso en estudio, y tomando en cuenta los **principios dispositivo, de congruencia y de estricto derecho** que, por regla general, rigen en las materias civil y mercantil, conforme a los cuales se impide que el juzgador vaya más allá de lo pedido,²¹ para esta Primera Sala es claro que la prestación accesoria consistente en el pago de intereses al tipo legal es un **derecho potestativo** del comprador que **debe ser reclamado en el momento procesal oportuno**.

87. Ese momento bien puede ser la presentación de la demanda inicial o la formulación de la contestación o reconvencción; así como también puede hacerse valer directamente como una prestación o como una reclamación *ad cautelam*, dependiendo de las particularidades del juicio y sin que ello represente una carga excesiva para la parte compradora.

88. De esta manera, resulta que el contenido de las disposiciones en análisis no debe interpretarse en el sentido de que se trata de una norma de interés público que obligue al juzgador a determinar de forma oficiosa el pago de intereses legales sobre la cantidad entregada como parte del precio de la compraventa, pues dicha prestación no constituye una consecuencia directa e inmediata de la rescisión del contrato de compraventa, sino que –se insiste– las únicas consecuencias legales son que el vendedor restituya el dinero que haya recibido como parte del precio y que el comprador devuelva la cosa objeto de la compraventa; de modo que la prestación accesoria (intereses legales) debe ser elevada al Juez

²¹ En lo que interesa a esta contradicción de criterios, tales principios están comprendidos en los artículos 1327 del Código de Comercio, 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México. *Supra* nota al pie 19.



por la parte que tenga derecho a ella, para que pueda emitirse un pronunciamiento al respecto.

89. Lo anterior, se puede corroborar con el contenido de los artículos 1378 del Código de Comercio, 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 264 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 255 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México,²² de cuyo contenido se advierte que la parte actora debe precisar con toda exactitud, entre otras cosas, *lo que se pida*, esto es, el objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios, sin que esto quiera decir objetos materiales, sino que se refiere al objeto de la acción y las prestaciones accesorias derivadas de él, lo que hace evidente que **dichas prestaciones deben ser reclamadas.**

90. En efecto, la parte que tenga derecho a reclamar las prestaciones accesorias debe hacer valer dicho derecho en juicio, para que el Juez esté en aptitud de pronunciarse al respecto.

²² **Código de Comercio**

"**Art. 1,378.** La demanda deberá reunir los requisitos siguientes: ...

"IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios; ...

"VI. Los fundamentos de derecho y la clase de acción procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables; ...

"El escrito de contestación se formulará ajustándose a los términos previstos en este artículo para la demanda.

"El demandado, al tiempo de contestar la demanda, podrá proponer la reconvenición. ..."

Código Federal de Procedimientos Civiles

"**Artículo 322.** La demanda expresará: ...

"IV. Los fundamentos de derecho, y

"V. Lo que se pida, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos."

Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

"**Artículo 264.** Toda contienda judicial principiará por demanda, en la cual se expresarán: "...

"IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios; ...

"VI. Los fundamentos de derecho y la clase de acción, procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables; ..."

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

"**Artículo 255.** Toda contienda judicial, principal o incidental, principiará por demanda, en la cual se expresarán: ...

"IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios; ...

"VI. Los fundamentos de derecho y la clase de acción, procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables; ..."



91. Lo anterior se desprende también de los ya citados **principios dispositivo, de congruencia y de estricto derecho** que, por regla general, rigen en las materias civil y mercantil, conforme a los cuales se impide que el juzgador vaya más allá de lo pedido;²³ es decir, el Juez no podría condenar a una de las partes al cumplimiento de pretensiones no deducidas oportunamente en el juicio.

92. En mérito de lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el pago de los intereses legales es una prestación accesoria de la rescisión de un contrato de compraventa a la que tiene derecho la parte compradora que haya entregado una cantidad como parte del precio del bien objeto del contrato, por lo que, en caso de rescisión, dicha prestación debe ser reclamada en juicio para que el Juez esté en aptitud de resolver sobre ella.

93. Así las cosas, el criterio que debe prevalecer es el siguiente:

PAGO DE INTERESES EN LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE COMPRAVENTA. PROCEDE SÓLO SI FUERON RECLAMADOS EN EL JUICIO (LEGISLACIONES FEDERAL, DE QUINTANA ROO Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de diversos amparos directos sostuvieron que, ante la rescisión de un contrato de compraventa, es procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal calculados sobre la cantidad que hubiere recibido como parte del precio, aun cuando la parte compradora no los haya reclamado en el juicio porque se trata de una norma de interés público. Mientras que otro órgano colegiado consideró que la procedencia de tal prestación accesoria se encuentra condicionada a la solicitud que al respecto formule la parte que tenga derecho a ella.

²³ En lo que interesa a esta contradicción de criterios, tales principios están comprendidos en los artículos 1327 del Código de Comercio, 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México. *Supra* nota al pie 19.



Criterio jurídico: Ante la rescisión de un contrato de compraventa no es procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal sobre la cantidad que recibió como parte del precio, si la parte compradora no solicitó dicha prestación en el juicio.

Justificación: De los artículos 2311 del Código Civil Federal, 2591 y 2592 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo y 2311 del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se desprende que las prestaciones principales que son consecuencia de la rescisión de un contrato de compraventa son que las partes se restituyan las prestaciones que se hubiesen hecho, es decir, que la parte vendedora devuelva el dinero recibido como parte del precio y la parte compradora devuelva la cosa vendida.

Dentro de las prestaciones accesorias de esa acción se ubica el derecho de la parte compradora de reclamar el pago de los intereses legales por la cantidad que entregó a la parte vendedora como parte del precio. Prestación que de acuerdo con el contenido de las normas referidas deriva de las locuciones "*podrá*" y "*tiene derecho*", por lo que se trata de un derecho cuyo ejercicio es potestativo, es decir, que puede reclamarlo o no en la vía jurisdiccional.

Por lo tanto, se trata de una prestación que debe ser reclamada durante el juicio para que sea procedente su condena atendiendo a los principios dispositivo, de congruencia y de estricto derecho que, por regla general, rigen en las materias civil y mercantil, conforme a los cuales se impide que la persona juzgadora vaya más allá de lo pedido.

VI. DECISIÓN

94. Por las razones expuestas, se concluye que la contradicción de criterios es existente y que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio referido en el apartado V de esta resolución.

Por lo expuesto y fundado, se 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 penúltimo apartado 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; conforme a derecho corresponda y, en su oportunidad, archívese el asunto como 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) y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y la Ministra 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 dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas XXVII.3o.77 C (10a.) y I.6o.C.53 C (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de enero de 2019 a las 10:26 horas y 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libros 62, Tomo IV, enero de 2019, página 2373 y 36, Tomo IV, noviembre de 2016, página 2351, con números de registro digital: 2019063 y 2013012, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 72/2006, 1a./J. 71/2005 y aislada P. XLVII/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIV, diciembre de 2006, página 85; XXII, agosto de 2005, página 142 y XXX, julio de 2009, página 67, con números de registro digital: 173812, 177470 y 166996, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "COMPRAVENTA, EFECTOS DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO DE. DEVOLUCIÓN DEL PRECIO AUN CUANDO NO SE RECLAME." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Cuarta Parte, página 118, con número de registro digital: 240250.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PAGO DE INTERESES EN LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE COMPRAVENTA. PROCEDE SÓLO SI FUERON RECLAMADOS EN EL JUICIO (LEGISLACIONES FEDERAL, DE QUINTANA ROO Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de diversos amparos directos sostuvieron que, ante la rescisión de un contrato de compraventa, es procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal calculados sobre la cantidad que hubiere recibido como parte del precio, aun cuando la parte compradora no los haya reclamado en el juicio porque se trata de una norma de interés público. Mientras que otro órgano colegiado consideró que la procedencia de tal prestación accesoria se encuentra condicionada a la solicitud que al respecto formule la parte que tenga derecho a ella.

Criterio jurídico: Ante la rescisión de un contrato de compraventa no es procedente condenar a la parte vendedora al pago de intereses al tipo legal sobre la cantidad que recibió como parte del precio, si la parte compradora no solicitó dicha prestación en el juicio.

Justificación: De los artículos 2311 del Código Civil Federal, 2591 y 2592 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo y 2311 del Código Civil



para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se desprende que las prestaciones principales que son consecuencia de la rescisión de un contrato de compraventa son que las partes se restituyan las prestaciones que se hubiesen hecho, es decir, que la parte vendedora devuelva el dinero recibido como parte del precio y la parte compradora devuelva la cosa vendida.

Dentro de las prestaciones accesorias de esa acción se ubica el derecho de la parte compradora de reclamar el pago de los intereses legales por la cantidad que entregó a la parte vendedora como parte del precio. Prestación que de acuerdo con el contenido de las normas referidas deriva de las locuciones "*podrá*" y "*tiene derecho*", por lo que se trata de un derecho cuyo ejercicio es potestativo, es decir, que puede reclamarlo o no en la vía jurisdiccional.

Por lo tanto, se trata de una prestación que debe ser reclamada durante el juicio para que sea procedente su condena atendiendo a los principios dispositivos, de congruencia y de estricto derecho que, por regla general, rigen en las materias civil y mercantil, conforme a los cuales se impide que la persona juzgadora vaya más allá de lo pedido.

1a./J. 99/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 421/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo 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 de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Mariana Aguilar Aguilar.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 760/2022, en el que resolvió que si la parte compradora no reclama el pago de intereses al tipo legal, no es procedente que el Juez condene a la parte vendedora a cubrir esa prestación, ya que, si bien el



artículo 2311 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria al Código de Comercio, establece que cuando se rescinde la venta el comprador que haya pagado parte del precio tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó, lo cierto es que esta prestación no opera de manera automática, sino que su procedencia se encuentra condicionada a la solicitud que al respecto formule la parte que tenga derecho al cobro, a fin de que la contraparte pueda producir una oportuna defensa sobre ese aspecto;

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 18/2016, el cual dio origen a la tesis aislada I.6o.C.53 C (10a.), de título y subtítulo: "COMPRAVENTA. POR DISPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 2311 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CUANDO SE RESCINDA EL CONTRATO, EL VENDEDOR DEBE RESTITUIR AL COMPRADOR EL DINERO QUE HAYA RECIBIDO COMO PARTE DEL PRECIO, Y EL JUZGADOR DEBE DETERMINAR, DE OFICIO, EL PAGO DEL INTERÉS LEGAL DE LA CANTIDAD ENTREGADA, POR LA VENTA, SIN QUE MEDIE PETICIÓN DE PARTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo IV, página 2351, con número de registro digital: 2013012; y,

El sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 544/2017, el cual dio origen a la tesis aislada XXVII.3o.77 C (10a.), de título y subtítulo: "COMPRAVENTA DE UN INMUEBLE EN ABONOS. EL COMPRADOR TIENE DERECHO AL PAGO DE INTERESES LEGALES CON MOTIVO DE LA RESCISIÓN DEL CONTRATO, AUN CUANDO NO LOS RECLAME EN EL JUICIO, AL SER UNA CONSECUENCIA LEGAL NECESARIA DE ÉSTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de enero de 2019 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, enero de 2019, Tomo IV, página 2373, con número de registro digital: 2019063.

Tesis de jurisprudencia 99/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de julio de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de septiembre 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 25 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 234/2022, SUSCITADA ENTRE EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL VIGÉSIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

En sesión pública celebrada el once de enero de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de criterios 234/2022, suscitada entre el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, en el amparo directo 40/2021, frente al sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, en los amparos directos 58/2005 y 519/2019, y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, en el amparo directo 148/1987.

La materia de la contradicción era determinar si en términos de la Ley de Amparo es procedente sobreseer en el juicio de amparo directo promovido en contra de una sentencia que condenó a la reparación del daño cuando durante la sustanciación del amparo el quejoso fallece.

Al respecto, por unanimidad de cuatro votos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que 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.

Si bien coincido con el sentido del proyecto en relación con el criterio jurídico sostenido, respetuosamente me aparto de algunas consideraciones relacionadas con la naturaleza jurídica de la reparación del daño.

I. El argumento de la mayoría

Como se ha dicho, la materia de la contradicción consistía en determinar si en términos de la Ley de Amparo es procedente sobreseer en el juicio de amparo directo promovido en contra de una sentencia que condenó a la reparación del daño cuando durante la sustanciación del amparo el quejoso fallece.

En ese sentido, la sentencia establece que cuando en el juicio de amparo directo se reclama una sentencia condenatoria en materia penal en la que se ordena la reparación del daño al quejoso y éste fallece durante el trámite del amparo, su deceso no conlleva que se sobresea en el juicio constitucional.



Lo anterior es así, ya que acorde con los artículos 16 y 63, fracción III, de la Ley de Amparo, el fallecimiento del quejoso durante la sustanciación de un juicio de amparo genera el sobreseimiento siempre y cuando no se debatan aspectos patrimoniales del quejoso. La reparación del daño no sólo afecta derechos personales de quien fue sentenciado, pues abarca una obligación de pago que, a su muerte, incide en los derechos y las obligaciones de sus herederos. Por lo que, sobreseer en el juicio de amparo directo dejaría en estado de indefensión a los herederos porque ante la firmeza de la sentencia penal se perfeccionaría en su contra la obligación de pago a la víctima u ofendido.

Así, la mayoría concluyó que la reparación del daño tiene un carácter autónomo, y depende de la existencia de factores que demuestren que la conducta ilícita generó una afectación que deba ser resarcida.

Asimismo, si bien la reparación del daño comparte con la multa como sanción, su carácter de afectación pecuniaria ciertamente tiene un carácter autónomo, ya que la multa se encuentra establecida en la norma penal. En tanto que la reparación del daño depende de la existencia de factores que demuestren que la conducta ilícita haya generado una afectación que deba ser resarcida.

En ese sentido, se sostuvo 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 objeto restitutivo de la afectación generada por la comisión del delito, el cual beneficia a la víctima u ofendido, con la finalidad de retrotraer las condiciones fácticas al momento previo de la agresión criminal o indemnizar la afectación generada.

Por lo que, se concluyó que, 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 objeto resarcir la afectación ocasionada a la esfera jurídica de la víctima u ofendido del delito.

II. Razones del disenso

Tal y como lo he sostenido anteriormente, considero que a pesar de que la reparación del daño tenga lugar en el curso de un proceso penal, ésta conserva su naturaleza estrictamente civil, por lo que no es posible evaluar su proporcio-



alidad conforme al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como si fuera una pena del derecho punitivo.

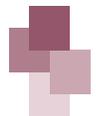
Es decir, la naturaleza de una institución no puede hacerse depender del cuerpo legal en el que se encuadre, sino de la esfera jurídica en que produce sus efectos. La reparación del daño tiene una naturaleza civil propia, independientemente del código u ordenamiento en que se encuentre regulada.

Por lo que, si bien dicha indemnización cumple en alguna medida una función de sanción pública, ello no elimina su finalidad primordial: resarcir una afectación sufrida en los bienes jurídicos de una persona.

Por todo lo anterior, aunque estuve de acuerdo con el sentido de la decisión, me aparto de las consideraciones esgrimidas por la mayoría en relación con la naturaleza jurídica de la reparación del daño en materia penal.

Nota: La sentencia relativa a la contradicción de criterios 234/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo II, mayo de 2023, página 1489, con número de registro digital: 31427.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

ACCESO A LA CULTURA Y AL PATRIMONIO CULTURAL. EL SISTEMA NORMATIVO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE BIBLIOTECAS QUE REGULA LA FIGURA DEL DEPÓSITO LEGAL CONTRIBUYE A GARANTIZAR ESE DERECHO.

Hechos: Una empresa dedicada a producir obras audiovisuales promovió un juicio de amparo en contra de diversos artículos de la Ley General de Bibliotecas, que regulan la figura del depósito legal de publicaciones, argumentando que vulneran los derechos de autor y conexos, particularmente los de decidir sobre la puesta a disposición de sus obras y utilizar medidas tecnológicas de protección en las mismas. El Juez de Distrito negó el amparo al considerar que las normas son constitucionales, a partir de una interpretación conforme con la Ley Federal del Derecho de Autor. La empresa interpuso recurso de revisión en el que señaló que el Juez omitió analizar las normas a la luz de los tratados internacionales de la materia, el cual fue remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre la problemática de constitucionalidad.

Criterio jurídico: La figura del depósito legal de publicaciones, regulada en los artículos 1, fracción VI, 6, 34, 37, 38, 39 y 40, fracción III, de la Ley General de Bibliotecas, garantiza el derecho a la cultura de la población, en específico, el de participar en la vida cultural, ya que permite recopilar ejemplares de todas las publicaciones con el fin de preservar el patrimonio bibliográfico, sonoro, visual, audiovisual y digital, y asegurar el acceso de las personas a dicha recopilación. De lo anterior, se deduce que la creación del depósito legal está estrechamente relacionada con el acceso a bienes culturales y al conocimiento acumulado, en beneficio de la nación.



Justificación: El derecho a la cultura, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, así como en el artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política del país, consiste en que toda persona, como parte de la sociedad, tiene derecho a obtener la satisfacción de los derechos culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, lo que incluye tomar parte libremente en la vida cultural, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico.

El derecho a participar en la vida cultural está compuesto por tres elementos: la participación, el acceso y la contribución a la misma. En particular, el acceso a la vida cultural implica el derecho de toda persona a conocer y comprender su propia cultura y la de otros, incluidas las formas de expresión y difusión por cualquier medio tecnológico de información y comunicación, así como a beneficiarse del patrimonio cultural y de las creaciones de otras personas y comunidades.

En ese sentido, el sistema normativo que regula el depósito legal es constitucional en tanto que sirve para conservar el patrimonio cultural de la nación y contribuye a garantizar el ejercicio de los derechos culturales de las personas.

1a. XIX/2023 (11a.)

Amparo en revisión 107/2022. Duro de Filmar, S.A. de C.V. 12 de abril de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Eduardo Román González.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEPÓSITO LEGAL PARA EL ACERVO CULTURAL EN EL SISTEMA BIBLIOTECARIO DEL PAÍS. LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE BIBLIOTECAS DE ENTREGAR LOS EJEMPLARES LITERARIOS CORRESPONDE AL DEBER DE SOLIDARIDAD Y NO SE TRATA DE UNA CONTRIBUCIÓN SUJETA A LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL.



Hechos: El primero de junio de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Bibliotecas que prevé que todos los editores y productores de obras literarias deberán entregar a la Biblioteca de México, a la Biblioteca del Congreso de la Unión y a la Biblioteca Nacional de México, seis ejemplares de todas sus ediciones y producciones para integrar el depósito legal. En contra de esa norma, una persona con actividades vinculadas con la industria editorial presentó demanda de amparo en la que controvertió su inconstitucionalidad, entre otros aspectos, por considerar que la entrega de ejemplares para constituir el depósito legal trastoca los principios de justicia fiscal. Se le negó la protección constitucional e interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La obligación de las personas editoras y productoras de obras literarias de entregar seis ejemplares de todas sus ediciones y producciones para integrar el depósito legal para el acervo cultural de la Nación en la Biblioteca de México, la Biblioteca del Congreso de la Unión y la Biblioteca Nacional de México, es una medida de solidaridad para alcanzar el fin de lograr un acceso universal a la cultura, por lo que no se trata de una contribución sujeta a los principios de justicia fiscal.

Justificación: La obligación contenida en el artículo 37 de la Ley General de Bibliotecas, de entregar ejemplares para el depósito legal para el acervo cultural, tiene la naturaleza de una aportación destinada a un fin público que persigue una participación solidaria para alcanzar el fin de lograr un acceso universal a la cultura. Es cierto que las obras producidas o editadas tienen un valor económico, pero esa característica no tiene el alcance de considerar que las obras constituyan un ingreso de carácter fiscal para el Estado que esté sujeto a los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que además de que la entrega de las obras no está contemplada como tal en el ordenamiento jurídico, se trata del cumplimiento de un deber de colaboración con el desarrollo cultural de la nación que forma parte de la construcción de un derecho colectivo que se integra mejor con la participación de todas las personas que editan y producen el acervo cultural del país.

1a. XXI/2023 (11a.)



Amparo en revisión 136/2022. Luis Armenta Malpica. 1 de marzo de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Juan Luis González Alcántara Carrancá, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas, Manuel Hafid Andrade Gutiérrez y Javier Alexandro González Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. FACTORES DE RIESGO GRAVE PARA LA SEGURIDAD NACIONAL, EL ORDEN PÚBLICO O DERECHOS Y LIBERTADES DE TERCERAS PERSONAS POR EL INGRESO ILÍCITO DE PERSONAS MIGRANTES EN TERRITORIO NACIONAL.

Hechos: Diversas personas migrantes fueron detenidas en una estación migratoria por autoridades adscritas al Instituto Nacional de Migración, por un periodo superior a treinta y seis horas, para averiguar su situación de regularidad dentro del territorio nacional. En contra de esa detención, entre otros actos reclamados, las personas migrantes presentaron demanda de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo y, por otra, concederlo. Contra esa determinación, las partes interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las autoridades migratorias competentes están facultadas para decidir si la circulación de una persona migrante en territorio nacional puede representar un factor de riesgo grave para la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de terceras personas como consecuencia de su ingreso ilícito a territorio nacional. En este caso, dichas autoridades están obligadas a definir la gravedad que esa circulación representa para la seguridad del país, así como la temporalidad y las condiciones de su alojamiento, para lo cual deberán hacer un análisis escrupuloso de las características individuales de la persona migrante afectada. Así, la decisión de las autoridades debe estar debidamente fundada y motivada, para lo cual deberá: (1) justificar que se trata de una medida razonable, necesaria y proporcional; y, (2) demostrar que existe una



amenaza presente, directa e imperativa que justifica el alojamiento o detención de la persona migrante en cuestión.

Justificación: Lo anterior, toda vez que el Poder Legislativo no ha emitido una lista limitativa de los supuestos fácticos de "*riesgo grave*" que justifiquen el alojamiento de personas en estaciones migratorias, como podrían ser la comisión de un delito en su país de origen o la transmisión de enfermedades epidémicas. Entonces, hasta en tanto el legislador no emita esa lista de supuestos de riesgo grave para la seguridad nacional, corresponde a las autoridades migratorias su definición, mediante la emisión de una resolución debidamente fundada y motivada.

1a. XXIII/2023 (11a.)

Amparo en revisión 388/2022. Ramón Ricardo Mendoza Verdecia y otros. 15 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto aclaratorio, concurrente y particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Nota: La sentencia relativa al amparo en revisión 388/2022, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la página 1474 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN.

Hechos: Diversas personas migrantes fueron detenidas en una estación migratoria por autoridades adscritas al Instituto Nacional de Migración, por un periodo superior a treinta y seis horas, para averiguar su situación de regularidad dentro del territorio nacional. En contra de esa detención, entre otros actos reclamados, las personas migrantes presentaron demanda de amparo indirecto. El Juzgado



de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo y, por otra, concederlo. Contra esa determinación, las partes interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 111 de la Ley de Migración debe interpretarse, en primer lugar, en el sentido de que el alojamiento de personas extranjeras en estaciones migratorias en ningún supuesto puede exceder del periodo de treinta y seis horas a partir de su presentación, de acuerdo con lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, en segundo lugar, en el sentido de que ese alojamiento sólo se encuentra justificado si se actualiza alguno de los supuestos normativos previstos por el mismo artículo, a saber: (i) por inexistencia de información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o existencia de dificultad para la obtención de documentos de identidad y viaje; (ii) si los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieren tiempo mayor para la expedición de los documentos de identidad y viaje; (iii) por existencia de impedimento para su tránsito en terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final; (iv) por existencia de enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar a la persona migrante presentada; y, (v) si se hubiere interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional, o juicio de amparo y exista prohibición expresa de la autoridad competente para que la persona extranjera pueda ser trasladada o para que pueda abandonar el país.

Justificación: Lo anterior toda vez que, por un lado, ningún acto privativo de la libertad de las personas por razones administrativas puede exceder del periodo máximo de treinta y seis horas de acuerdo con lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional; y, por otro, en la medida en que las detenciones administrativas migratorias, para evitar su arbitrariedad y cumplir con el requisito de razonabilidad, deben imponerse frente a la actualización de un fin legítimo que atienda a las circunstancias de cada caso en concreto, el cual debe encontrarse estipulado expresamente por la legislación del Estado, en la que se definan y enlisten exhaustivamente las razones consideradas como justificadores de la privación respectiva.

1a. XXII/2023 (11a.)



Amparo en revisión 388/2022. Ramón Ricardo Mendoza Verdecia y otros. 15 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto aclaratorio, concurrente y particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Nota: La sentencia relativa al amparo en revisión 388/2022, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la página 1474 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 121, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERMANECERÁ PRESENTADO EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA".

Hechos: Diversas personas migrantes fueron detenidas en una estación migratoria por autoridades adscritas al Instituto Nacional de Migración, por un periodo superior a treinta y seis horas, para averiguar su situación de regularidad dentro del territorio nacional. En contra de esa detención, entre otros actos reclamados, las personas migrantes presentaron demanda de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo y, por otra, concederlo. Contra esa determinación, las partes interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que una vez superado el periodo de treinta y seis horas para la detención de una persona en una estación migratoria, conforme al párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional de Migración otorgarle la condición de "*estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país*" mientras subsista el supuesto



por el que se le otorgó y garantizar la conclusión del procedimiento administrativo migratorio en ejercicio de su libertad absoluta. Una vez agotada esa condición, el mismo Instituto deberá determinar su situación migratoria definitiva; incluso, su retorno asistido o deportación.

Justificación: Lo anterior, toda vez que el alojamiento de personas extranjeras en estaciones migratorias a partir de su presentación no puede exceder el periodo máximo de treinta y seis horas establecido en el artículo 21 constitucional; periodo máximo de detención que debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 121, párrafo segundo, de la Ley de Migración, que dispone que la persona extranjera sujeta a un procedimiento administrativo migratorio permanecerá presentada en la estación migratoria respectiva, en observancia a lo dispuesto por el diverso artículo 111.

1a. XXVI/2023 (11a.)

Amparo en revisión 388/2022. Ramón Ricardo Mendoza Verdecia y otros. 15 de marzo de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto aclaratorio, concurrente y particular, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Nota: La sentencia relativa al amparo en revisión 388/2022, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la página 1474 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 224, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVÉ ESE DELITO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA.

Hechos: Con motivo de la declaración patrimonial presentada por una persona servidora pública, la institución pública en la que laboraba se percató que, durante



el periodo de su encargo, ésta incrementó su patrimonio de manera considerable sin que acreditara su legítima procedencia. Por tales hechos, fue vinculada a proceso por el delito de enriquecimiento ilícito, determinación que fue confirmada en apelación. Inconforme, presentó demanda de amparo indirecto en la que reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 224 del Código Penal Federal y 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. El Tribunal Unitario del conocimiento negó la protección constitucional; en contra de esta resolución, se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal, que prevé el delito de enriquecimiento ilícito, no vulnera el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla probatoria, pues la circunstancia de que el artículo señale la posibilidad de que la persona servidora pública imputada pueda incorporar al proceso los elementos de prueba que pretendan justificar la licitud de su patrimonio, no supone de ninguna manera que se esté relevando al órgano acusador de la carga de administrar y comprobar los elementos del delito.

Justificación: El delito de enriquecimiento ilícito tiene el rasgo distintivo de que su configuración puede depender de la actitud probatoria de la persona servidora pública imputada. Esto es, la conducta reprochada puede o no subsumirse en la hipótesis normativa prevista en el artículo 224, párrafo primero, del Código Penal Federal, dependiendo de si la persona servidora pública allega al Juez de la causa los elementos que corroboren la licitud en la adquisición de los bienes que conforman su patrimonio. En caso contrario, si no se aportan pruebas sobre la adquisición lícita del patrimonio, la presunción abstracta construida por el Ministerio Público, conforme a la carga de acreditar los elementos que demuestren la comisión del ilícito que le corresponde, sólo se confirma. Esta posibilidad de que la persona servidora pública pruebe, a fin de desvirtuar la presunción abstracta en que se construye la acusación, es propia del derecho de defensa y es potestativa, ya que no es obligatorio su ejercicio, por lo que no resulta atentatoria del principio de presunción de inocencia que le asiste. En todo caso, quien está obligado a probar que existe la presunción abstracta de enriquecimiento, es el Ministerio Público. Esta circunstancia permite sostener que la presunción abstracta sobre la que descansa la conducta tipificada en el artículo



combatido no implica que a la persona imputada se le esté privando del tratamiento de inocente, porque la tipificación de una conducta no supone una anticipación de que la persona investigada o imputada por ese delito es, sólo por ello, responsable de su comisión. Tratándose del delito de enriquecimiento ilícito, el Ministerio Público tiene la carga de probar que la conducta reprochada a una persona servidora pública se ajusta a la hipótesis normativa prevista en el artículo 224 del Código Penal Federal, por lo que su intervención no se limita a la detención del probable responsable sino a la comprobación de la conducta consistente en haber incurrido en un enriquecimiento presuntivamente ilícito, dada la desproporción existente entre los ingresos legalmente declarados y el haber patrimonial real.

1a. XXIV/2023 (11a.)

Amparo en revisión 306/2022. 10 de mayo de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente. Impedida: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaries: Fernando Sosa Pastrana y Rosalba Rodríguez Mireles.

Nota: La sentencia relativa al amparo en revisión 306/2022, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas, con número de registro digital: 31734 y en la página 1613 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LEY GENERAL DE BIBLIOTECAS. ES CONSTITUCIONAL EL SISTEMA NORMATIVO QUE REGULA LA FIGURA DEL DEPÓSITO LEGAL DE PUBLICACIONES, PORQUE NO VULNERA EL DERECHO DE LOS AUTORES A DECIDIR SOBRE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DE SUS OBRAS Y A UTILIZAR MEDIDAS TECNOLÓGICAS PARA SU PROTECCIÓN.

Hechos: Una empresa dedicada a producir obras audiovisuales promovió un juicio de amparo en contra de diversos artículos de la Ley General de Bibliotecas,



que regulan la figura del depósito legal de publicaciones, argumentando que vulneran los derechos de autor y conexos, particularmente los de decidir sobre la puesta a disposición de sus obras y utilizar medidas tecnológicas de protección en las mismas. El Juez de Distrito negó el amparo al considerar que las normas son constitucionales, a partir de una interpretación conforme con la Ley Federal del Derecho de Autor. La empresa interpuso recurso de revisión en el que señaló que el Juez omitió analizar las normas a la luz de los tratados internacionales de la materia, el cual fue remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre la problemática de constitucionalidad.

Criterio jurídico: Los artículos 1, fracción VI, 6, 34, 37, 38, 39 y 40, fracción III, de la Ley General de Bibliotecas, que establecen la obligación de las personas editoras y productoras de entregar ejemplares de sus obras a las bibliotecas depositarias para conformar el depósito legal de publicaciones para consulta pública, son constitucionales porque respetan los derechos de autor. Esto es así porque a pesar de no señalar expresamente que deben acotarse a los derechos de autor y conexos, lo cierto es que debe atenderse a una interpretación conforme a la luz de lo dispuesto en los tratados internacionales en la materia y en la Ley Federal del Derecho de Autor, de tal forma que se considere que no impiden que los editores y productores decidan sobre la puesta a disposición de sus obras y que utilicen las medidas tecnológicas de protección necesarias para tal efecto.

Justificación: Del marco jurídico sobre el derecho de autor, compuesto por los artículos 114 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, 20.67 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, 11 del Tratado sobre Derecho de Autor y 18 del Tratado sobre Interpretación o Ejecución de Fonogramas, estos dos últimos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, se deriva que, en la protección del derecho de autor y conexos, autores y productores podrán utilizar medidas tecnológicas de protección en los archivos digitales de sus obras y fonogramas.

Por su parte, los artículos 16, fracción III, de la Ley Federal del Derecho de Autor, 20.59 y 20.62 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, 8 del Tratado sobre Derecho de Autor y 14 del Tratado sobre Interpretación o Ejecución de Fonogramas, disponen que autores y productores tienen el derecho exclusivo de autorizar cualquier comunicación de sus



obras al público, por medios alámbricos o inalámbricos, lo que incluye su puesta a disposición para que puedan ser consultadas en cualquier momento y desde cualquier lugar.

Esta Primera Sala ha considerado reiteradamente que cuando se está frente a dos interpretaciones de una norma, en la que una es constitucional a partir de una interpretación conforme y la otra resulta inválida, debe preferirse aquella que salva la validez. Tomando esto en cuenta, se concluye que el sistema normativo que regula la figura del depósito legal, al interpretarse de conformidad con los tratados internacionales de la materia y con la Ley Federal del Derecho de Autor, no vulnera los derechos de autores y productores a entregar las obras para la constitución del depósito legal con medidas tecnológicas de protección y a decidir sobre su puesta a disposición al público en general.

Lo anterior, porque el artículo 38 de la Ley General de Bibliotecas dispone que cada institución depositaria establecerá sus políticas de almacenamiento, custodia, conservación y consulta pública de las obras "*con base en las disposiciones aplicables*", lo que debe interpretarse que remite al marco jurídico del derecho de autor, en particular, a la Ley Federal del Derecho de Autor y a los tratados internacionales en la materia.

1a. XX/2023 (11a.)

Amparo en revisión 107/2022. Duro de Filmar, S.A. de C.V. 12 de abril de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Eduardo Román González.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESENTACIÓN Y ALOJAMIENTO DE PERSONAS EXTRANJERAS EN ESTACIONES MIGRATORIAS. LA LEY DE MIGRACIÓN ES ACORDE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL SOBRE LA PRIVACIÓN LEGÍTIMA DE LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN TERRITORIO NACIONAL.

Hechos: Tres personas indígenas mexicanas fueron detenidas por agentes adscritos al Instituto Nacional de Migración en el marco de una revisión migratoria



realizada en el Estado de Querétaro. A pesar de que las personas mostraron sus documentos de identificación, las autoridades consideraron que eran falsos, pues asumieron que en realidad eran personas de nacionalidad guatemalteca. Por esta razón, las personas fueron detenidas, presentadas y alojadas en una estación migratoria, lo que dio inicio al procedimiento administrativo correspondiente. Las personas promovieron un juicio de amparo indirecto en el que, entre otras cuestiones, reclamaron la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos, por considerar que vulneraban el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho al libre tránsito y el derecho a la libertad personal. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo, lo cual fue impugnado mediante recurso de revisión. El Tribunal Colegiado del conocimiento levantó el sobreseimiento y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte para conocer de los temas constitucionales.

Criterio jurídico: Los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración, que prevén la facultad de las autoridades del Instituto Nacional de Migración para presentar y alojar a las personas que tengan una situación jurídica irregular en el país en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, son constitucionales al establecer una medida de carácter administrativo que persigue una finalidad legítima.

Justificación: Aun cuando la presentación y el alojamiento de las personas extranjeras en una estación migratoria representa una limitación a su derecho a la libertad personal, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares emitidos por la Corte Interamericana, toda vez que el propósito es el control y la regulación de su ingreso y permanencia dentro del territorio nacional. Además, no se trata de una medida de carácter penal, sino de naturaleza administrativa que obliga a las autoridades competentes a respetar en todo momento sus derechos humanos. Asimismo, conforme a la Ley de Migración, las estaciones migratorias son lugares específicamente habilitados para la permanencia de personas extranjeras mientras se regulariza su estancia en el país o mientras reciben la asistencia para su retorno, lo que se ajusta al estándar convencional que señala que en los establecimientos migratorios se debe garantizar un régimen adecuado que procure la situación migratoria de las personas y que, además, los espacios sean distintos a los destinados para la detención de personas acusadas o condenadas por la comisión de algún delito.



Sin embargo, al ejercer sus facultades, las autoridades migratorias deben atender al principio de no arbitrariedad, de ahí que deban realizar la presentación de forma razonable, previsible y proporcional, atendiendo siempre a las circunstancias individualizadas de quienes se encuentren involucradas, a fin de no vulnerar el derecho humano a la libertad personal de las personas migrantes.

1a. XXX/2023 (11a.)

Amparo en revisión 275/2019. 18 de mayo de 2022. Mayoría de tres votos en relación con la constitucionalidad de los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular y Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Nota: La sentencia relativa al amparo en revisión 275/2019, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas, con número de registro digital: 31735 y en la página 1682 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

QUERRELLA PRESENTADA POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ARTÍCULO 226 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "... O QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO ..." Y "... O DE PERSONAS QUE NO TENGAN LA CAPACIDAD DE COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO ...", ES INCONSTITUCIONAL Y CONTRARIO AL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD POR UTILIZAR UN LENGUAJE DISCRIMINATORIO Y ESTIGMATIZANTE.

Hechos: En dos mil diecinueve, el tutor de una persona con discapacidad mental se querelló en contra de dos personas, quienes fueron vinculadas a proceso por el delito de abandono de familiares previsto en el artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la



Llave. Durante la audiencia inicial, la defensa indicó que debía ser la propia víctima, es decir, la persona con discapacidad, quien tenía que querellarse. Sin embargo, la Jueza de Control resolvió que esta solicitud no era procedente porque la víctima tenía una discapacidad y la persona que se querelló, hermano de la víctima, tenía la calidad de tutor dativo. Posteriormente, las dos personas que fueron vinculadas a proceso, también hermanos de la víctima, promovieron juicio de amparo indirecto contra el artículo 226 del Código Nacional de Procedimientos Penales; el Juzgado de Distrito negó el amparo en contra de la inconstitucionalidad planteada, ante lo cual se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 226 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en las porciones normativas "... o que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho ..." y "... o de personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho ...", es inconstitucional y contrario al modelo social de discapacidad, ya que dichas porciones normativas están redactadas con un lenguaje discriminatorio y estigmatizante, al negar el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que con las demás personas y porque genera la idea de que a la discapacidad está asociada la consecuencia de que la persona no se pueda gobernar, obligar o manifestar su voluntad en una forma autónoma.

Justificación: Esta Primera Sala advierte que el legislador en el artículo 226 del Código Nacional de Procedimientos Penales utiliza la expresión "*personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho*" para referirse a personas con discapacidad. Ello, en virtud de que, en general, la influencia e impacto del modelo social de discapacidad en el derecho penal ha sido deficiente e insuficiente. Es una realidad que la falta de accesibilidad a procedimientos jurisdiccionales es uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad. Es común que, quienes operan el sistema de justicia restringen la participación en audiencias a personas con discapacidad mental, intelectual o psicosocial, evitando sus declaraciones o limitando el acceso a recursos. Expresiones como "*enfermos mentales*", "*trastorno mental*" o "*personas que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho*" son claros ejemplos de regulaciones discriminatorias, que no utilizan un lenguaje adecuado para referirse a las personas con discapacidad, situación que se ve



reflejada en las legislaciones penales. Esta Primera Sala considera que el lenguaje utilizado en la norma impugnada resulta discriminatorio y estigmatizante, pues de su redacción se desprende que, por el solo hecho de que una persona tenga una discapacidad, derivada de la interacción entre una diversidad funcional y las barreras en el entorno físico y social, se le puede negar su capacidad jurídica, impidiéndole o negándole la posibilidad de ejercer sus derechos por sí misma. Lo anterior, bajo el entendimiento de que por la simple razón de tener una diversidad funcional las personas con discapacidad no son capaces de comprender el delito del que fueron o son víctimas u ofendidos y, con ello, ignorar la manifestación de su voluntad y restringir el ejercicio de su capacidad jurídica.

1a. XXVII/2023 (11a.)

Amparo en revisión 415/2022. 12 de abril de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto particular y Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarías: Rosalba Rodríguez Mireles y Fernando Sosa Pastrana.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SOLICITUD DE DOCUMENTOS DE IDENTIFICACIÓN Y DE SITUACIÓN MIGRATORIA A PERSONAS EXTRANJERAS. LA FACULTAD PREVISTA EN LA LEY DE MIGRACIÓN NO VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS RACIALES.

Hechos: Tres personas indígenas mexicanas fueron detenidas por agentes adscritos al Instituto Nacional de Migración en el marco de una revisión migratoria realizada en el Estado de Querétaro. A pesar de que las personas mostraron sus documentos de identificación, las autoridades consideraron que eran falsos, pues asumieron que en realidad eran personas de nacionalidad guatemalteca. Por esta razón, las personas fueron detenidas, presentadas y alojadas en una



estación migratoria, lo que dio inicio al procedimiento administrativo correspondiente. Las personas promovieron un juicio de amparo indirecto en el que, entre otras cuestiones, reclamaron la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos, por considerar que vulneraban el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho al libre tránsito y el derecho a la libertad personal. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo, lo cual fue impugnado mediante recurso de revisión. El Tribunal Colegiado del conocimiento levantó el sobreseimiento y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte para conocer de los temas constitucionales.

Criterio jurídico: Los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración que establecen la facultad de las autoridades migratorias para requerir a las personas que se encuentren en el territorio mexicano la documentación con la finalidad de que se identifiquen y para que acrediten su situación migratoria regular en el país, así como para retener su documentación cuando existan elementos para suponer que son apócrifas, son constitucionales ya que no generan por sí mismos un efecto discriminatorio que estigmatice a las personas por sus características físicas o étnicas.

Justificación: La facultad de las autoridades de migración para solicitar documentos de identificación constituye una medida para observar el cumplimiento de las condiciones de ingreso y salida del país de las personas extranjeras, así como lo relativo a su estancia regular en el país.

Por lo tanto, la obligación establecida en los artículos impugnados se dirige exclusivamente a las personas extranjeras, quienes deben mostrar su documentación de identidad y aquella que acredite su situación migratoria regular cuando sea requerida por las autoridades migratorias.

Adicionalmente, dichos artículos establecen que sólo las autoridades migratorias podrán retener dicha documentación cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán hacerlo inmediatamente del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente.

En ese sentido, es posible advertir que no hay ningún elemento que permita considerar que la solicitud de documentación y su consecuente obligación de mostrarla, se sustente en estereotipos o prejuicios raciales y que, en ese sentido, pueda tener impacto en personas mexicanas sólo por sus características físicas



o étnicas. De ahí que no pueda sostenerse que las normas impugnadas resulten discriminatorias.

1a. XXIX/2023 (11a.)

Amparo en revisión 275/2019. 18 de mayo de 2022. Mayoría de cuatro votos en relación con la constitucionalidad de los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Nota: La sentencia relativa al amparo en revisión 275/2019, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas, con número de registro digital: 31735 y en la página 1682 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SOLICITUD DE DOCUMENTOS DE IDENTIFICACIÓN Y DE SITUACIÓN MIGRATORIA A PERSONAS EXTRANJERAS. LAS AUTORIDADES MIGRATORIAS DEBEN ABSTENERSE DE ACTUAR CON BASE EN PERFILES ÉTNICOS O RACIALES Y EN CASO DE CONSIDERAR QUE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA ES FALSA, TIENEN LA OBLIGACIÓN DE DEMOSTRAR ESA CIRCUNSTANCIA.

Hechos: Tres personas indígenas mexicanas fueron detenidas por agentes adscritos al Instituto Nacional de Migración en el marco de una revisión migratoria realizada en el Estado de Querétaro. A pesar de que las personas mostraron sus documentos de identificación, las autoridades consideraron que eran falsos, pues asumieron que en realidad eran personas de nacionalidad guatemalteca. Por esta razón, las personas fueron detenidas, presentadas y alojadas en una estación migratoria, lo que dio inicio al procedimiento administrativo correspondiente. Las personas promovieron un juicio de amparo indirecto en el que,



entre otras cuestiones, reclamaron la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos, por considerar que vulneraban el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho al libre tránsito y el derecho a la libertad personal. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo, lo cual fue impugnado mediante recurso de revisión. El Tribunal Colegiado del conocimiento levantó el sobreseimiento y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte para conocer de los temas constitucionales.

Criterio jurídico: Las autoridades migratorias están facultadas conforme a los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración para requerir a las personas que se encuentren en el territorio mexicano su documentación con la finalidad de que se identifiquen y acrediten su situación migratoria regular en el país, así como para retener su documentación cuando existan elementos para suponer que son apócrifas. Sin embargo, en este último supuesto, las autoridades deben abstenerse de actuar con base en perfiles raciales, por lo que tienen la carga de la prueba para acreditar que la documentación que se les presenta es apócrifa.

Justificación: La facultad de las autoridades de migración para solicitar documentos de identificación constituye una medida para observar el cumplimiento de las condiciones de ingreso y salida del país de las personas extranjeras, así como lo relativo a su estancia regular en el país.

Sin embargo, al revisar y determinar la autenticidad de la documentación presentada, las autoridades migratorias deben abstenerse de actuar con base en perfiles raciales, pues ello llevaría la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por motivos raciales, así como de otros derechos, al impedir la identificación de la persona.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que no permitir la identificación o no considerar los documentos presentados en el marco de un control migratorio, produce la afectación de los derechos al nombre, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la nacionalidad y a la identidad. De esta manera, cuando las autoridades migratorias determinen que hay elementos suficientes para considerar que la documentación presentada es apócrifa, tienen la carga de la prueba para acreditar de modo fehaciente dicha circunstancia, pues éstas se encuentran en una mejor posición para allegarse de los



medios de prueba necesarios y para comprobar que su actuar no fue motivado por prejuicios raciales.

1a. XXVIII/2023 (11a.)

Amparo en revisión 275/2019. 18 de mayo de 2022. Mayoría de cuatro votos en relación con la constitucionalidad de los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Nota: La sentencia relativa al amparo en revisión 275/2019, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas, con número de registro digital: 31735 y en la página 1682 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRANSFERENCIA DE DATOS PERSONALES SIN CONSENTIMIENTO DEL TITULAR. EL ARTÍCULO 70, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS QUE LA PREVÉ, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

Hechos: Con motivo de la declaración patrimonial presentada por una persona servidora pública, la institución pública en la que laboraba se percató que, durante el periodo de su encargo, ésta incrementó su patrimonio de manera considerable sin que acreditara su legítima procedencia. Por tales hechos, fue vinculada a proceso por el delito de enriquecimiento ilícito, determinación que fue confirmada en apelación. Inconforme, presentó demanda de amparo indirecto en la que reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 224 del Código Penal Federal y 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en



Posesión de Sujetos Obligados. El Tribunal Unitario del conocimiento negó la protección constitucional; en contra de esta resolución, se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 70, fracción III, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, no vulnera el derecho fundamental a la protección de datos personales al autorizar a los sujetos obligados a transferir las declaraciones patrimoniales de las personas servidoras públicas sin su consentimiento cuando sea legalmente exigible para la investigación y persecución de delitos, así como para la procuración o administración de justicia; sin que sea necesario el control judicial previo, sino únicamente que dicho acto esté debidamente fundado y motivado.

Justificación: Si bien los artículos 6o, apartado A, fracciones I, III y VIII, así como 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen un amplio ámbito de protección en favor de todas las personas para controlar la información que les concierna, así como para su acceso, uso y disposición, la Constitución General establece diferentes finalidades y objetivos para el tratamiento de datos personales de las personas servidoras públicas, especialmente en lo que respecta a su información patrimonial. Lo anterior es así, porque derivado de los artículos 6o, apartado A, 108, párrafo quinto, 109 y 113 constitucionales y de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, existen medidas específicas para prevenir, asignar responsabilidades, rendir cuentas, facilitar la cooperación internacional y remediar el fenómeno de la corrupción. En tal contexto, las declaraciones patrimoniales y de intereses que están constitucionalmente obligadas a presentar las personas servidoras públicas cumplen una función preventiva indispensable para el funcionamiento transparente y responsable de las autoridades públicas y están en estrecha relación con la posible asignación de responsabilidades y remedios contra la corrupción, ya que cuando éstas acceden al servicio público son conscientes de la obligación de presentar las referidas declaraciones y modifica la expectativa razonable de privacidad que tienen sobre su información patrimonial.

1a. XXV/2023 (11a.)



Amparo en revisión 306/2022. 10 de mayo de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente. Impedida: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaries: Fernando Sosa Pastrana y Rosalba Rodríguez Mireles.

Nota: La sentencia relativa al amparo en revisión 306/2022, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas, con número de registro digital: 31734 y en la página 1613 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DE OTRO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO O DE OTROS PODERES PÚBLICOS DE ESA ENTIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PERSONA QUE PRESIDA LA CONSEJERÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTE (ARTÍCULO 79, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS).

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, ASÍ COMO EL SECRETARIO DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCESO DE CREACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE



LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 8 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (DECRETO CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (DECRETO CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN DE LAS NORMAS LOCALES (DECRETO CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

X. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS



TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.

XI. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

XII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SU CREACIÓN SE JUSTIFICA EN LA NECESIDAD DE ESTABLECER ORGANISMOS ESPECIALIZADOS PARA EJERCER UNA FUNCIÓN PROPIA DEL ESTADO CON AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA.

XIII. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO SE DEBE GARANTIZAR LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES AUTÓNOMOS FRENTE A OTROS PODERES PÚBLICOS EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIÓN V, APARTADO C Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS A), B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XIV. AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

XV. AUTONOMÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN



CIUDADANA, COMO ORGANISMO AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO D) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMO ORGANISMO AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO D) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIEZ DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMO ORGANISMO AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55,



56 Y 58, FRACCIÓN II, INCISO D) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 190/2022. INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 5 DE JULIO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I	<u>COMPETENCIA</u>	La Primera Sala es <u>competente</u> para conocer del presente asunto.	13
II	<u>PRECISIÓN DE LA LITIS</u>	Se tiene como impugnado el <u>artículo 2o.</u> del <u>Decreto 435</u> , en la porción normativa que dispone del presupuesto del Instituto Electoral de Morelos.	14-15
III	<u>OPORTUNIDAD</u>	La demanda de controversia es <u>oportuna</u> .	15-16
IV	<u>LEGITIMACIÓN ACTIVA</u>	El instituto promovente acreditó su legitimación activa.	16-17
V	<u>LEGITIMACIÓN PASIVA</u>	Los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el secretario de Gobierno de Morelos acreditaron su legitimación pasiva.	17-19
VI	<u>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO</u>	<p>VI.1. Extemporaneidad. Es <u>infundado</u> que la controversia sea extemporánea como argumenta el Legislativo, tal como ya se vio en el apartado III de la sentencia.</p> <p>VI.2. Promulgación, publicación y refrendo. Se declara <u>infundado</u> el argumento de sobreseimiento, porque el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno forman parte del proceso de creación del decreto impugnado, por lo que tanto su participación</p>	19-24



		<p>como la constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control.</p> <p>VI.3. Principio de definitividad. El Ejecutivo Local señala que la controversia es improcedente, porque según el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, no se agotó la vía legal prevista para la solución del propio conflicto, ya que el Instituto Electoral promovió ante el Tribunal Electoral del Estado un juicio electoral donde impugnó un oficio de la Secretaría de Hacienda Local, conforme al Código Electoral de la entidad. El proyecto propone declarar <u>infundado</u> el concepto de invalidez, pues conforme a la controversia constitucional 6/2001, el principio de definitividad en las controversias constitucionales opera sólo si en la demanda <i>no</i> se plantean violaciones directas o inmediatas a la Constitución Federal. Así, y dado que el Instituto Electoral señala que el Decreto 435 vulnera entre otros preceptos el artículo 116 constitucional, se sostiene que no está obligado a agotar la vía prevista en el código local para la solución del conflicto.</p>	
VII	<u>ESTUDIO DE FONDO</u>	<p>Se propone declarar la <u>invalidez parcial</u> del Decreto 435 en la porción normativa del artículo 2o. que dispone de los recursos del Instituto Electoral de Morelos.</p> <p>Reiterando las consideraciones de la controversia constitucional 75/2021, se sostiene que el decreto combatido transgrede el principio de división de poderes, ya que vulnera el principio de independencia del Instituto Electoral y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de los recursos, ya que el Congreso del Estado concedió una</p>	24-31



		<p>pensión por jubilación a una persona que no tuvo una relación laboral con la Legislatura, y ordenó el pago de la pensión al Instituto Electoral sin darle participación alguna, ejerciendo de facto una acción de subordinación.</p>	
VIII	<u>EFFECTOS</u>	<p>El Congreso del Estado deberá:</p> <p>a. Modificar el decreto en la porción que se invalida, y</p> <p>b. Hacerse cargo del pago de la pensión por jubilación con cargo al presupuesto general del Estado, o bien otorgar los recursos necesarios si considera que otro Poder o entidad debe realizarlo.</p> <p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Local.</p>	31-32
IX	<u>DECISIÓN</u>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 435, publicado el diez de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta resolución.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	32-33

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de cinco de julio de dos mil veintitrés, emite la siguiente



SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 190/2022, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana contra el Poder Legislativo del Estado de Morelos, demandando la invalidez del artículo 2o. del Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cinco (Decreto 435), publicado el diez de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Sexta Época, número 6103.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El trece de septiembre de dos mil veintidós, Mireya Gally Jordá, quien se ostentó como consejera presidenta del mencionado instituto promovió la demanda de controversia constitucional.

2. **Antecedentes.** En síntesis, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (en lo sucesivo "Instituto Electoral") señala los siguientes antecedentes:

a. El veintinueve de julio de dos mil veintiuno, el Instituto Electoral remitió al Poder Ejecutivo del Estado su anteproyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, con el fin de que dicho anteproyecto fuera incluido en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y sometido a la consideración del Congreso Local.

b. El veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, el Instituto Electoral giró un oficio a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado solicitando que se le precisara el monto que debía considerar para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

c. El treinta de diciembre de dos mil veintiuno, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral un oficio signado por el titular de la Secretaría de Hacienda Local, en el cual se contestaba que el presupuesto total que le correspondía era el del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.



d. La Secretaría de Hacienda justificaba su determinación en que el presupuesto de egresos local para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós todavía no era aprobado por el Poder Legislativo, por lo que aplicaba lo dispuesto en el artículo 32, párrafo décimo primero, de la Constitución del Estado, en el sentido de que ante la falta de aprobación de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos continúan rigiendo los ordenamientos que hubieren sido aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, con la precisión de que si en el presupuesto de egresos existen recursos aprobados por ser año electoral, se entiende que sólo se autorizan recursos referentes al último año en el que no hubo elecciones.

e. La Secretaría de Hacienda señaló que, entonces, el presupuesto de egresos que debería tomarse en cuenta para el Instituto Electoral sería el del ejercicio fiscal de dos mil veinte, pues el de dos mil veintiuno correspondió a un año electoral; no obstante, la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de dos mil veinte habían sido invalidados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020. Por ello, en opinión de la misma secretaría, aplicaba el presupuesto de egresos para el ejercicio de dos mil diecinueve.

f. Por lo tanto, la Secretaría de Hacienda concluyó que el presupuesto total que se debía considerar para el Instituto Electoral era el previsto en el presupuesto de egresos de dos mil diecinueve, el cual establece una cantidad de \$132'821,000.00 (ciento treinta y dos millones ochocientos veintiún mil pesos 00/100 M.N.), del cual están excluidas las prerrogativas de los partidos políticos para el año electoral.

g. El trece de enero de dos mil veintidós, el Instituto Electoral aprobó el acuerdo de distribución del presupuesto de egresos del propio instituto para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós. En la misma fecha, se aprobó el acuerdo IMPEPAC/CEE/011/2022, mediante el cual se aprobó la distribución del presupuesto referido.

h. El veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, Melody Ivonne Zamudio Solís, hizo del conocimiento del Instituto Electoral el Decreto 435 que contiene una pensión por jubilación a su favor.



i. El dos de septiembre del mismo año, la misma persona presentó un escrito donde por segunda ocasión solicitó que le fuera cubierto el pago correspondiente a la pensión por jubilación, en términos del Decreto 435.

j. Se afirma que en el Decreto 435 el Congreso Local se limitó a señalar que la pensión por jubilación es con cargo al presupuesto del Instituto Electoral, lo que se hizo sin asignar presupuesto para pagar la pensión a partir del día siguiente a aquel en que se separó de sus labores la persona beneficiaria, según se ordena en el artículo 2o. del decreto impugnado.

3. Conceptos de invalidez. En síntesis, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana ("Instituto Electoral") señala como único concepto de invalidez lo siguiente:

a. El Decreto 435 vulnera en contra del Instituto Electoral los artículos 14, 16, 17, 116, fracción IV, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 126 y 127 de la Constitución Federal, y los artículos 23, fracción V, 83 y 131 de la Constitución Local por las razones siguientes.

b. Que la ley faculte al Poder Legislativo a emitir decretos jubilatorios de trabajadores de organismos constitucionales autónomos se aparta del principio de autonomía de la gestión previsto en los artículos 17 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

c. El Decreto 435 transgrede el artículo 116 constitucional, en el cual se establece que el ejercicio del poder en cada entidad federativa debe estar dividido para su ejercicio.

d. El Decreto 435 viola el artículo 16 constitucional, al incumplir con los requisitos de fundamentación y motivación.

e. El Decreto 435 es contrario al principio de autonomía consagrado en los artículos 116, fracción IV, de la Constitución Federal y 23, fracción IV, de la Constitución Local, pues el Instituto Electoral, en tanto organismo público autónomo, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.



f. Se vulnera el artículo 123, apartado B, fracción IV, inciso a), y el artículo 127 de la Constitución Federal, los cuales establecen la obligación de los Poderes de la Unión de otorgar el pago de las pensiones o jubilaciones, la prohibición de concederlas o cubrirlas cuando no estén asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, y la obligación de que se encuentren referidas en los presupuestos de egresos.

g. Se vulnera el principio de congruencia presupuestal de los organismos públicos autónomos previsto en la Constitución Local, el cual establece que corresponde al Consejo Estatal Electoral aprobar su proyecto de presupuesto de egresos, mismo que debe incluirse en el presupuesto de egresos local sin que pueda ser modificado, conforme al artículo 32 del mismo ordenamiento.

h. En consecuencia, se estima que el Decreto 435 afecta el presupuesto del Instituto Electoral, pues impone la obligación de erogar un recurso que no se encuentra previsto y no determina una partida para el pago de la pensión, contrariando los artículos 126 de la Constitución Federal y 131 de la Constitución Local.

i. El Congreso Local no puede determinar en qué casos procede otorgar una prestación cuando ésta nace de las relaciones de trabajo entre un organismo público autónomo y sus trabajadores, pues ello vulnera la autonomía de la gestión presupuestal y el principio de autonomía e independencia garantizado en el artículo 116 constitucional.

j. El Congreso Local transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Instituto Electoral al obligarlo a cubrir una pensión por jubilación sin aprobar una partida para cubrirla, lo que se traduce en una subordinación que entromete y vuelve dependiente al Instituto Electoral frente al Congreso demandado.

k. Los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos otorgan al Congreso Local la atribución de ser el órgano resolutor en materia de pensiones; no obstante, ello lesiona la autonomía presupuestal del Instituto Electoral, pues se prevé que el Congreso fije los casos en que procede otorgar el pago de pensiones de los trabajadores del Instituto Electoral.



1. En la controversia constitucional 75/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos se encuentran constreñidos a entregar los recursos económicos respectivos cuando determinen el pago de una pensión jubilatoria.

4. **Artículos constitucionales violados.** El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana estima violados en su perjuicio los artículos 16, 17, 49, 116, 123, 126 y 127 de la Constitución Federal.

5. **Registro, turno, admisión y trámite.** Mediante acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento.

6. Mediante acuerdo de veinticuatro de octubre del mismo año, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y al secretario de Gobierno del Estado de Morelos; además, requirió a los dos Poderes para que con sus contestaciones de la demanda remitieran las copias certificadas de los antecedentes legislativos y del ejemplar del Periódico Oficial relacionados con el decreto impugnado. Finalmente, ordenó dar vista con la demanda a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

7. **Contestación del Poder Legislativo.** Mediante escrito recibido el tres de enero de dos mil veintitrés, Francisco Erik Sánchez Zavala, diputado presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, rindió su contestación de la demanda, donde en resumen señaló lo siguiente:

a. Son improcedentes e infundados los conceptos de invalidez del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana ("Instituto Electoral"), pues deja de observar que el Congreso expidió el Decreto 435 en uso de las facultades que le otorga la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la cual establece que los trabajadores del Estado tienen derecho a una pensión



que otorga el Congreso Local mediante decreto cuando se cumplen los requisitos previstos en la misma ley.

b. Una vez analizado el caso de Melody Ivonne Zamudio Solís, el Congreso Local consideró que se satisfacían los requisitos de la Ley del Servicio Civil para asignar la pensión solicitada, por lo que mediante el Decreto 435 se concedió la pensión por jubilación.

c. El Instituto Electoral promovió ante el Tribunal Electoral del Estado un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al cual correspondió el número de expediente TEEM-JDC-19/2022, y donde reclamó del Congreso Local la falta de respuesta a un oficio de catorce de octubre de dos mil veintidós donde se solicitaba de los Poderes Ejecutivo y Legislativo el cumplimiento del Decreto 435.

d. El doce de diciembre de dos mil veintidós, el Tribunal Electoral del Estado dictó sentencia donde ordenó al Poder Ejecutivo y a la Secretaría de Hacienda elevar la petición de ampliación presupuestal solicitada por el Instituto Electoral al Congreso Local, para que el Poder Legislativo pudiera cumplir los plazos ordenados en la resolución.

e. El trece de diciembre del mismo año, el Congreso recibió un oficio donde el titular del Ejecutivo le eleva una petición de ampliación presupuestal solicitada por el Instituto Electoral; este oficio fue conforme a lo ordenado por el Tribunal Electoral del Estado en las resoluciones emitidas en los juicios electorales TEEM/JE/13/2022-3 y su acumulado TEEM/JE/14/2022-3, TEEM/JE/15/2022-3 y su acumulado TEEM/JE/16/2022-3, TEEM/JE/17/2022-3, TEEM/JE/18/2022-3 y TEEM/JE/19/2022-1. (página 10 de la contestación del Poder Legislativo)

f. En el oficio recibido en el Congreso Local, el gobernador y el secretario de Hacienda del Estado de Morelos señalaron lo siguiente: (a) es imposible determinar la fuente de ingresos para proveer los recursos económicos al Instituto Electoral en el presupuesto de egresos; (b) es improcedente otorgar las ampliaciones presupuestales solicitadas; (c) es imposible cumplir con las normas que señalan que toda propuesta de aumento o creación de gasto en el presupuesto de egresos debe acompañarse de una iniciativa o identificación de la fuente de ingresos o compensarse con reducciones en otros gastos; (d) deben observarse



las disposiciones que obligan a que los ajustes presupuestarios no generen déficit en el gasto público; (e) no es viable realizar un análisis sobre la situación financiera del Instituto Electoral debido a la discrepancia entre la información proporcionada y las cifras que constan en la cuenta pública.

g. En los efectos de las sentencias de los juicios electorales se ordenó al Poder Ejecutivo y a la Secretaría de Hacienda que remitieran al Congreso del Estado las peticiones de ampliación presupuestal que hizo el Instituto Electoral, conforme al estudio que dichas autoridades realizaran. Por su parte, se ordenó al Congreso pronunciarse sobre la viabilidad de cada una de las peticiones, e informar al Tribunal Electoral del Estado sobre ello.

h. En consecuencia, dado que el Poder Ejecutivo no presentó la solicitud de ampliación y no señaló una fuente de ingresos para cubrir los recursos solicitados, el Congreso Local afirma que está imposibilitado para realizar el pronunciamiento que se le ordenó, ya que no se cumple con lo previsto en el artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, según el cual para otorgar ampliaciones se necesita identificar la fuente de ingresos que respalde dicha acción.

8. Contestación del Poder Ejecutivo. Mediante escrito recibido el nueve de enero de dos mil veintitrés, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió su contestación de la demanda en los siguientes términos:

a. Es erróneo que el Poder Ejecutivo haya transgredido el principio de autonomía presupuestal, pues si bien el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana ("Instituto Electoral") tiene la facultad de elaborar y proponer su proyecto de presupuesto de egresos sin injerencia e intervención de ninguna entidad, Poder u órgano, lo cierto es que conforme al artículo 40 de la Constitución Local al Poder Legislativo es a quien corresponde decidir si se aprueba o no el presupuesto.

b. Una vez aprobado el presupuesto del Instituto Electoral, este organismo público autónomo tiene autonomía presupuestaria para determinar el manejo de su presupuesto, como se desprende de lo resuelto en la controversia constitucional 31/2016.



c. Así, dado que no se configura la restricción presupuestal de la que se duele el Instituto Electoral, no se viola el principio de autonomía presupuestaria como se afirma en el concepto de invalidez.

d. En lo que va del año se le han otorgado al Instituto Electoral ampliaciones presupuestales que ascienden a \$21'997,619.01 (veintiún millones novecientos noventa y siete mil seiscientos diecinueve pesos 01/100 M.N.), así como los recursos aprobados en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

e. Se aclara que tuvo que aplicarse el presupuesto de egresos de dos mil diecinueve porque la Legislatura Local no aprobó la ley de ingresos ni el presupuesto de egresos de dos mil veintidós y porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del presupuesto de egresos de dos mil veinte.

f. Dado que el Poder Ejecutivo no ha violado la autonomía presupuestaria del organismo, e incluso le ha dotado de recursos económicos, es facultad del Instituto Electoral manejar, administrar y ejercer su presupuesto aprobado.

g. Para cumplir con sus obligaciones, el Instituto Electoral puede tomar medidas para reducir y racionalizar el gasto corriente, haciendo uso de los recursos provenientes de las economías que genere, en términos del artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

h. El Instituto Electoral es la autoridad obligada a cubrir el pago de la pensión por jubilación, pues la persona beneficiaria concluyó su relación laboral con dicho órgano constitucional autónomo.

i. Debe considerarse la problemática financiera del Estado, porque las pensiones de los trabajadores tienen como única fuente de ingresos el erario, por lo que del presupuesto de egresos de los Poderes y Municipios debe destinarse una partida para el pago de las pensiones de sus extrabajadores.

j. El Poder Ejecutivo no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones que tiene el Instituto Electoral con sus jubilados, y sólo debe hacerse cargo de sus propias obligaciones.



k. Los actos de promulgación y publicación emitidos por el gobernador del Estado fueron apegados al orden constitucional y legal vigente, de tal manera la impugnación que formula el Instituto Electoral es notoriamente improcedente e infundada.

9. **Contestación del secretario de gobierno.** Mediante escrito enviado el nueve de enero de dos mil veintitrés mediante Correos de México¹ y recibido el dieciséis del mismo mes y año en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Samuel Sotelo Salgado, secretario de gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió su contestación de la demanda, señalando esencialmente lo siguiente:

a. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana no impugnó por vicios propios la publicación del Decreto 435 impugnado, el cual es el único acto atribuible al secretario de Gobierno.

b. El Poder Ejecutivo está facultado para publicar y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones y para promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso; y por su parte, al secretario de gobierno le corresponde refrendar el decreto promulgatorio con fundamento en lo establecido en la Constitución Local y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Por ello, se sostiene la constitucionalidad de dichos actos.

c. La impugnación es notoriamente improcedente e infundada, porque los actos apuntados no invaden el ámbito de facultades constitucionales del Instituto Electoral, sino que, por el contrario, la actuación del secretario fue apegada a las leyes.

¹ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."



10. **Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Gobierno Federal.** Dichas autoridades no emitieron opinión.

11. **Audiencia.** El treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés 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 (ley reglamentaria de la materia),² donde se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas por las partes.

12. **Cierre de la instrucción.** El once de abril de dos mil veintitrés se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del presente proyecto de sentencia.

13. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

I. COMPETENCIA

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal;³ 10, fracción I y 11, fracciones VI y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con lo dispuesto en los puntos segundo,

² "Artículo 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvenición, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"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, ..."

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; ..."



fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023,⁵ ya que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana no impugna una norma general, por lo que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. PRECISIÓN DE LA LITIS

15. Es requisito indispensable fijar de manera breve y precisa las normas generales, actos u omisiones que sean materia de la controversia constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.⁶

16. En su demanda, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana impugnó el artículo 2o. del Decreto 435, porque establece una pensión por jubilación a favor de Melody Ivonne Zamudio Solís, con cargo al erario del propio instituto y sin que se le hayan transferido los recursos económicos para enfrentar dicha carga.

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

"...

"VI. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;

"...

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

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

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

"Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



17. El decreto impugnado establece literalmente lo siguiente:

"DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS
TREINTA Y CINCO
POR EL CUAL SE CONCEDE PENSIÓN POR
JUBILACIÓN A MELODY IVONNE ZAMUDIO SOLÍS

"ARTÍCULO 1. Se concede pensión por Jubilación a Melody Ivonne Zamudio Solís, quien prestó sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, Universidad Tecnológica Emiliano Zapata del Estado de Morelos y finalmente en el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, quien fue su último patrón, ocupando el cargo final en dicha institución de directora jurídica de la Secretaría Ejecutiva.

"ARTÍCULO 2. La pensión decretada lo es a razón del 85 % del último salario percibido por la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que quedó separada de sus labores, y debe ser cubierta por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso d), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en vigor.

"ARTÍCULO 3. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la peticionaria de pensión, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente del área correspondiente al estado de Morelos, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el arábigo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en vigor.

"ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO.—Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.



"SEGUNDO.—El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos.

"TERCERO.—Notifíquese personalmente al quejoso la presente determinación y notifíquese por oficio al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo pronunciada dentro del expediente número: 167/2022; ambas notificaciones por conducto de la Dirección Jurídica de este Congreso del Estado de Morelos." [Énfasis añadido]

18. Por lo tanto, esta Primera Sala tiene como efectivamente impugnada la porción normativa del artículo 2o. del Decreto 435, que a la letra dice: "y debe ser cubierta por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso d), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en vigor", pues en dicha porción se encuentra lo impugnado por el instituto promovente.

III. OPORTUNIDAD

19. El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia⁷ dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan en función del tipo de acto controvertido.

20. En el expediente no consta la fecha en que se haya notificado el Decreto 435 al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el cual, sin embargo, manifestó que *tuvo conocimiento* del decreto el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, fecha en la cual Melody Ivonne Zamudio Solís le presentó una copia certificada de dicho acto y le solicitó el pago de la pensión

⁷ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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



por jubilación que le había sido concedida. En ese entendido, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional transcurrió del jueves veinticinco de agosto al lunes diez de octubre de dos mil veintidós.⁸

21. En consecuencia, dado que la demanda se presentó el trece de septiembre de dos mil veintidós, su promoción fue oportuna.

22. Esta Primera Sala resolvió en los mismos términos la controversia constitucional 75/2021, resuelta en la sesión de ocho de diciembre de dos mil veintiuno por mayoría de votos.⁹

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

23. El carácter de parte actora lo tiene el Poder que promueve la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarla, de conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁰

24. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana ("Instituto Electoral") es un organismo constitucional autónomo en términos de los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal y 23, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución del Estado, por lo que se trata de uno de los

⁸ Se descuenta del cómputo del plazo los días sábados, domingos y catorce, quince y dieciséis de septiembre de dos mil veintidós, por ser inhábiles conforme a los artículos 2 y 3 de la ley reglamentaria de la materia, 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y los incisos a), b), i) y n), del punto primero, del Acuerdo 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹ Controversia constitucional 75/2021, resuelta por la Primera Sala en la sesión de ocho de diciembre de dos mil veintiuno. Mayoría de tres votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ríos Farjat (ponente del asunto), con el voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá, quien consideró que la controversia era extemporánea porque del expediente se desprendería que el instituto promovente tuvo conocimiento del acto impugnado antes de la fecha que en la sentencia se tomó en cuenta. Ausente la Ministra Piña Hernández.

¹⁰ "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."



entes legitimados que pueden promover una controversia constitucional, según se desprende de la fracción I del artículo 105 constitucional.

25. El Instituto Electoral compareció al juicio por conducto de su consejera presidenta, Mireya Gally Jordá, personalidad que se le reconoce en el acuerdo de designación de diecisiete de abril de dos mil veintiuno del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; dicha funcionaria está facultada para promover el presente medio de control en representación del instituto, conforme a la fracción I del artículo 79 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.¹¹

26. En consecuencia, queda satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación activa, porque la presente controversia fue promovida por un órgano legitimado y mediante su debido representante.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

27. Los Poderes que pronunciaron el acto tienen el carácter de partes demandadas en la controversia, y deberán comparecer al juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarlas, conforme a los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.¹²

28. En este caso, desde el acuerdo de admisión de la demanda el Ministro instructor reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, porque se les atribuye, respectivamente, la emisión, publicación y refrendo del Decreto 435 impugnado.

29. **V.1. Poder Ejecutivo.** Ahora bien, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez compareció al juicio en su carácter de consejera jurídica y representante legal

¹¹ "Artículo 79. Son atribuciones del Consejero Presidente del Instituto Morelense, las siguientes: ...
"I. Tener la representación legal y administrativa del Instituto Morelense, siendo responsable en términos de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal; la representación electoral se ejercerá de manera conjunta con los presidentes de las comisiones ejecutivas permanentes o temporales;"

¹² "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."



del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, publicada el cuatro de mayo de dos mil veintidós en el medio oficial local. Esta funcionaria cuenta con la facultad de representación legal conforme al artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.¹³

30. **V.2. Poder Legislativo.** El Poder Legislativo compareció al juicio mediante el diputado Francisco Érik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada de la sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno en la que fue electo para el cargo por el periodo que comprende del primero de septiembre de dos mil veintiuno al treinta y uno de agosto de dos mil veintidós. Su facultad de representación legal consta en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.¹⁴

31. **V.3. Secretario de gobierno.** Samuel Sotelo Salgado compareció al juicio en su carácter de secretario de gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, publicada el cuatro de mayo de dos mil veintidós en el medio oficial local. Su legitimación pasiva deviene de que refrendó el decreto impugnado.¹⁵

32. En consecuencia, queda satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación pasiva, pues dos Poderes y la Secretaría de Gobierno del Estado de

¹³ "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"... II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

¹⁴ "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; ..."

¹⁵ Tesis P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104 y registro digital: 188738.



Morelos acuden como partes demandadas a la presente controversia mediante sus debidos representantes.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

33. Lo referente a la procedencia de la controversia constitucional es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas.

34. **VI.1. Extemporaneidad.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos afirma que la presente controversia es improcedente en términos del artículo 19, fracción VII, en relación con el 21 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ porque la demanda se presentó fuera del plazo legal. No obstante, para esta Primera Sala dicha causa de improcedencia es infundada, porque tal como se analizó en el apartado tercero de esta sentencia, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana promovió su demanda dentro del plazo establecido en la ley reglamentaria de la materia, por lo que su presentación sí fue oportuna.

35. **VI.2. Promulgación, publicación y refrendo.** El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado de Morelos señalaron que la controversia es improcedente, porque los actos de publicación y promulgación y de refrendo fueron realizados en apego a lo establecido en las normas locales. Sin embargo, para esta Sala esta causa de improcedencia es infundada, porque ambas autoridades forman parte del proceso de creación del decreto impugnado, por lo que tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control, conforme al artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁷

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

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

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

¹⁷ Ver nota a pie número 11.



36. **VI.3. Principio de definitividad.** El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁸ que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.

37. El Poder Ejecutivo señala que en términos del artículo 321 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos,¹⁹ el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana ("Instituto Electoral") promovió ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos un juicio electoral, radicado con el número de expediente TEEM/JE/19/2022-1, en el que el propio instituto señaló como acto impugnado el oficio SH/PPP/DGPGP/2845-GH/2022 de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, donde la Secretaría de Hacienda del Estado señaló que era imposible ministrarle la ampliación presupuestal requerida mediante dos oficios para dar cumplimiento a la pensión por jubilación prevista en el Decreto 435.

38. El doce de diciembre de dos mil veintidós, el Tribunal Electoral emitió sentencia donde declaró fundados e infundados los agravios, y en los efectos ordenó (*i*) al Poder Ejecutivo y a la Secretaría de Hacienda remitir en un plazo de veinticuatro horas al Congreso Local la petición de ampliación presupuestal del Instituto Electoral, conforme al estudio que para tal efecto realicen y señalando la fuente de ingresos; (*ii*) al Congreso del Estado pronunciarse en un plazo de veinticuatro horas sobre la viabilidad de la solicitud, con la obligación de informar al tribunal el cumplimiento de lo ordenado; y (*iii*) al mismo Congreso contestar con plena libertad el oficio IMPEPAC/SE/VAMA/647/2022 remitido por el Instituto Electoral el catorce de octubre, con la obligación de informar al tribunal.

¹⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; ..."

¹⁹ "Artículo 321. El Tribunal Electoral será competente para resolver con plena jurisdicción los medios de impugnación de: revisión en el supuesto previsto en este Código, apelación, inconformidad, reconsideración, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el procedimiento especial sancionador, así como los juicios laborales entre el Instituto Morelense y sus servidores públicos, y las que surjan entre el Tribunal Electoral y sus servidores públicos."



39. Con fecha de trece de diciembre de dos mil veintidós, y en cumplimiento a la resolución del Tribunal Electoral, el Poder Ejecutivo remitió el oficio GOG/0105/2022 al Congreso Local con las peticiones de ampliación presupuestal solicitadas por el Instituto Electoral.

40. Por lo relatado, el Poder Ejecutivo considera que el Instituto Electoral está haciendo uso de un medio de defensa legal que está intrínsecamente relacionado con el acto reclamado que impugna en la presente controversia constitucional, por lo que debe operar el sobreseimiento del medio de control al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, en relación con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

41. Esta Primera Sala considera que es infundada dicha causa de improcedencia. En la controversia constitucional 6/2001,²⁰ el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se agote la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.

42. Este "principio de definitividad" en las controversias constitucionales opera solamente si en la demanda no se plantean violaciones directas o inmediatas a la Constitución Federal, sino tan solo a leyes locales que en consecuencia produzcan una transgresión a la propia Constitución.

43. Según el Pleno, esta directriz tiene su lógica en que el órgano local al cual se le atribuye la competencia para conocer del conflicto no está facultado para pronunciarse sobre la vulneración a la Constitución Federal, pues en nuestro sistema constitucional la interpretación de la norma fundante corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, y en el caso de las controversias constitucionales esto le corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²¹

²⁰ Resuelta por el Pleno por unanimidad de nueve votos en la sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno.

²¹ Estas consideraciones dieron origen a la tesis jurisprudencial P./J. 136/2001, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTAR-



44. En este caso, esta Primera Sala advierte que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana alega diversas violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, pues en su demanda señala que en el Decreto 435 el Congreso Local le impuso el pago de una pensión con cargo a su erario sin transferirle los recursos necesarios para cubrir dicha obligación, lo que desde su perspectiva transgrede entre otros preceptos el artículo 116 constitucional relativo al principio de división de poderes en las entidades federativas.

45. En consecuencia, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el Instituto Electoral no está obligado a agotar la vía prevista en el código local para la solución del conflicto, pues en su demanda planteó violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal que ameritan el conocimiento por parte de esta Suprema Corte.

46. Otra razón para declarar infundado el planteamiento de improcedencia resulta porque los actos que se combatieron ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, y que dieron origen al expediente TEEM/JE/19/2022-1, son diferentes al acto impugnado ante esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la presente controversia constitucional 190/2022.

47. En efecto, en este medio de control constitucional el Instituto Electoral impugna el Decreto 435, mediante el cual el Congreso del Estado de Morelos concedió una pensión por jubilación a una extrabajadora del referido órgano constitucional autónomo, pues a consideración del instituto promovente ello implica una transgresión de diversos preceptos de la Constitución Federal.

48. Por el contrario, en el juicio electoral TEEM/JE/19/2022-1, el mismo Instituto Electoral impugnó, por un lado, el oficio SH/PPP/DGPGP/2845-GH/2022, mediante el cual el Poder Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda del Estado le comunicaron al instituto la imposibilidad de ministrarle la ampliación presupuestal

SE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.". Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, p. 917 y registro digital: 188010.



necesaria para cumplir el decreto de pensión y, por otro lado, la omisión del Congreso Local de responder la solicitud de ampliación presupuestal en el oficio IMPEPAC/SE/VAMA/647/2022.²²

49. Así, dado que el Decreto 435 sólo es materia de análisis en la presente controversia constitucional, se procede enseguida a su estudio.

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana ("Instituto Electoral") es fundado, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a favor de Melody Ivonne Zamudio Solís sin haberle transferido los recursos económicos para cumplir con dicha obligación vulnera su autonomía en la gestión de los recursos.

51. En la controversia constitucional 75/2021,²³ esta Sala declaró la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 1095, en la porción donde el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por invalidez con cargo al presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Dado que el presente asunto tiene antecedentes y un problema jurídico similar, es posible para esta Sala reiterar las consideraciones de dicho precedente en este asunto.

52. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina respecto del principio de división de poderes, en la cual ha precisado que dicho principio exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad

²² Para esta Sala es un hecho notorio que el Instituto Electoral impugnó lo señalado ante el Tribunal Electoral del Estado, tal como se observa en la página de *Internet* de la autoridad jurisdiccional electoral local, en el apartado de estrados, de la ponencia uno, en el acuerdo de cinco de diciembre de dos mil veintidós, página 5.

²³ Controversia constitucional 75/2021, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de ocho de diciembre de dos mil veintiuno por mayoría de tres votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y de la Ministra presidenta Ríos Farjat (ponente del asunto), con el voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá. Ausente la Ministra Piña Hernández.



de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y que pueda afectar el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental.²⁴

53. A partir de lo anterior y frente a la creación y reconocimiento de la autonomía que la propia Constitución Federal le ha otorgado a los organismos constitucionales autónomos, esta Suprema Corte ha reconocido que, a partir de una teoría material del principio de división de poderes, el poder público no sólo reside exhaustivamente en los tres Poderes a los que tradicionalmente se han atribuido las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, que sin perder su esencia, han dejado a otros organismos el ejercicio de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

54. De esta forma, la introducción constitucional de estos organismos diversifica y especializa el ejercicio de las funciones medulares del Estado, lo que necesariamente implica que mantengan con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, y que cuenten con autonomía e independencia funcional y financiera.

55. Por ello, a partir de una interpretación evolutiva del principio de división de poderes, reconocida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el análisis de la constitucionalidad de las normas u actos por violaciones a este principio debe partir de las normas constitucionales previstas para garantizar la autonomía y la independencia de estos organismos frente a los distintos órganos del poder público.²⁵

56. En el caso de los órganos públicos locales electorales, el principio de división de poderes encuentra sustento en los artículos 41, fracción V, apartado

²⁴ Tesis de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954 y registro digital: 177980.

²⁵ Tesis P./J. 20/2007, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.". Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647 y registro digital: 172456.



C y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Federal,²⁶ que establecen que, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, son principios rectores los de certeza, imparcialidad, *independencia*, legalidad, máxima publicidad y objetividad, y que las autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones deben *gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones*, conforme a lo establecido en la propia Constitución y las leyes; principio que también se encuentra en el artículo 23, fracción V, de la Constitución de Morelos.²⁷

²⁶ "Artículo 41. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. ...

"Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:"

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

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

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

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

²⁷ "Artículo 23. Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las Leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género. ...

"V. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la Ley en la materia.

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.

"Será autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determine la normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos."



57. Ahora bien, la autonomía en la gestión del presupuesto del Instituto Electoral Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una condición indispensable para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena autonomía presupuestal.²⁸

58. En el caso, del análisis al decreto impugnado, esta Primera Sala advierte que, efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios profesionales al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo a su presupuesto, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario del instituto dedicado a la organización y desarrollo de las funciones electorales.

59. Esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, y sostuvo que el hecho de que el Congreso Local sea el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales.²⁹

60. Tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto, pues los actores eran Municipios cuya hacienda pública está protegida en el artículo 115 constitucional, sin embargo, las consideraciones resultan ilustrativas

²⁸ Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187 y registro digital: 180537.

²⁹ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el veinticuatro de enero de dos mil ocho y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.



al evidenciar la intromisión del Poder Legislativo cuando emite decretos que conceden alguna prestación de seguridad social sin darle participación alguna al Poder u órgano afectado.

61. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que, como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa una violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Instituto Electoral, y por consiguiente su autonomía en la gestión de los recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que tuvo una relación laboral con el instituto, y ordenó su pago sin otorgar participación a dicho organismo, sobre el que ejerció, de facto, una acción de subordinación.

62. Es relevante dejar claro que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana es el único órgano facultado para administrar, manejar y aplicar el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales; por ese motivo, el hecho de que cualquier poder público pretenda tener injerencia en ello representa una violación a lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

63. Al respecto, al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008 ya citadas, este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,³⁰ los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y sus trabajadores, lo que representa una obligación a cargo de los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluyendo el pago de las pensiones, para cumplir lo previsto en el ar-

³⁰ Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."



título 127, fracción IV, de la Constitución Federal,³¹ pero sin que ello les permita otorgar de manera directa las prestaciones.

64. Si bien el mandato establecido en el artículo 127 constitucional se encamina a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social como las jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la asignación de tales prestaciones cuando se trata de personas que prestaron sus servicios profesionales en otro Poder.

65. Cabe destacar que 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 para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarlas mediante decreto; no obstante, no define cómo deben financiarse esas pensiones y cómo se distribuirán las cargas entre las distintas instituciones para las cuales laboró el servidor público, y mucho menos autoriza al Congreso a imponer la obligación de pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al órgano autónomo para que cubra el pago a los servidores públicos que estén en su nómina al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

66. Es precisamente tal indefinición la que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional, máxime que conforme a los artículos 32 de la Constitución de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,³² la Legis-

³¹ "Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases: ...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

³² "Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de



latura Local es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende, le corresponde establecer y autorizar las partidas presupuestales a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria en términos de la Ley del Servicio Civil.

67. Por las razones expuestas, y conforme a las consideraciones de nuestro precedente contenido en la controversia constitucional 75/2021, se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 435, lo que hace innecesario ocuparse de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiarían nuestra decisión.

febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia a organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. ...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios, así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que, para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

"Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."



VIII. EFECTOS

68. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la ley reglamentaria de la materia,³³ esta Primera Sala determina lo siguiente:

69. **Declaratoria de invalidez:** Se declara la invalidez parcial del Decreto 435, en la porción del artículo 2o. que se tacha a continuación:

"ARTÍCULO 2. La pensión decretada lo es a razón del 85 % del último salario percibido por la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que quedó separada de sus labores, y debe ser cubierta por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso d), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en vigor."

70. El resto del decreto es válido porque constituye una pensión por jubilación a favor de una persona que satisfizo los requisitos legales para obtener

³³ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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

"V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



tal derecho; por lo tanto, la violación constitucional no conlleva la invalidez total del decreto, sino sólo de la porción normativa que dispone del presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

71. Por otra parte, se vincula al Congreso del Estado de Morelos a lo siguiente:

a. Debe modificar el artículo 2o. del Decreto 435 en la porción normativa invalidada, y;

b. Debe hacerse cargo del pago de la pensión con cargo al presupuesto general del Estado, o bien otorgar los recursos necesarios si considera que otro Poder o entidad debe realizarlo.

72. Fecha a partir de la cual surtirá sus efectos la declaratoria general de invalidez: Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos.

IX. DECISIÓN

73. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 435, publicado el diez de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta resolución.

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

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de la señora Ministra y los señores Ministros



Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 190/2022.

1. En sesión de cinco de julio de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana en contra del artículo 2o. del Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cinco (Decreto 435 en lo siguiente), publicado el diez de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Sexta Época, número 6103.
2. La cuestión jurídica que se resolvió fue la siguiente: ¿el Congreso Local, mediante el artículo 2o. del Decreto 435, vulnera la autonomía en la gestión de los recursos del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana al ordenarle el pago de una pensión por jubilación sin transferirle los recursos económicos para cumplir con dicha obligación?

I. Razones de la mayoría

3. En la sentencia decidimos declarar la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 435, en la porción normativa donde el Congreso Local otorgaba una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.
4. Siguiendo nuestro precedente de la controversia constitucional 75/2021,¹ expusimos el parámetro de regularidad constitucional, específicamente en lo rela-

¹ Controversia constitucional 75/2021, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de ocho de diciembre de dos mil veintiuno por mayoría de tres votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y de la Ministra presidenta Ríos Farjat (ponente del asunto), con el voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá. Ausente la Ministra Piña Hernández.



tivo al principio de división de poderes en las entidades federativas, y señalamos que el poder público no sólo reside en los tres Poderes tradicionales del Estado, pues constitucionalmente se ha introducido a los organismos constitucionales autónomos, los cuales deben mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado a la par de que cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera.

5. Por esto último, el análisis constitucional de las normas y actos donde se aleguen violaciones al principio de división de poderes debe partir de las normas constitucionales previstas para garantizar la autonomía y la independencia de dichos órganos frente a los poderes públicos.
6. Específicamente, el principio de división de poderes en relación con los órganos públicos locales electorales tiene su fundamento en los artículos 41, fracción V, apartado C, y 116, fracción IV, incisos a) y b), constitucionales, los cuales establecen que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales serán principios rectores, entre otros, el de independencia, y que dichas autoridades deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
7. La autonomía en la gestión del presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, que tiene su fundamento en el artículo 17 constitucional, es una condición necesaria para garantizar la independencia del órgano, ya que salvaguarda la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras.
8. Conforme a ello, en el caso concreto la Legislatura Local vulneró el principio de división de poderes, dado que lesionó la independencia y autonomía en la gestión de los recursos del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana al otorgar una pensión a una persona que no tuvo relación laboral con la Legislatura y sin otorgarle participación a dicho órgano en la expedición del decreto, sobre el cual ejerció, de esta manera, una acción de subordinación.
9. Constitucionalmente, sólo el Instituto Morelense de Procesos Electorales puede manejar, administrar y aplicar su propio presupuesto, y si bien el Congreso de la entidad debe regular lo relativo a la seguridad social, ello no lo autoriza, como en el caso, a otorgar directamente una prestación.
10. La Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos no define la manera de financiar las pensiones o la distribución de las cargas entre las instituciones patronales, y esa indefinición legal es la que torna inconstitucional el decreto combatido.



11. En los efectos vinculamos al Congreso de Morelos para que modificara el decreto en la porción invalidada y para que se hiciera cargo del pago de la pensión con cargo al presupuesto general del Estado, o bien otorgara los recursos si consideraba que otro Poder o entidad debía realizarlo.

II. Razones de la concurrencia

12. Voté a favor de invalidar la porción normativa del artículo 2o. del Decreto 435, porque considero que prevé el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, con lo cual la Legislatura de Morelos vulneró la autonomía en la gestión de los recursos del mencionado instituto.
13. Sin perjuicio del sentido de mi votación, elaboro el presente voto concurrente para precisar mi postura respecto a lo siguiente: **(A)** al precedente citado de la controversia constitucional 75/2021, **(B)** a las consideraciones respecto de la autonomía en la gestión de los recursos de los órganos públicos electorales locales, **(C)** a las prohibiciones implícitas relativas a la no intromisión, no dependencia y no subordinación para garantizar el respeto al principio de división de poderes en las entidades federativas y, finalmente **(D)**, al pronunciamiento que se hace sobre la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
14. **A. Precedente de la controversia constitucional 75/2021.** La sentencia sigue las consideraciones de la controversia constitucional 75/2021, pues en aquel asunto existieron antecedentes y un problema jurídico similar al del presente caso.
15. En dicho precedente voté en contra, porque en mi opinión la controversia era extemporánea y por tanto debía sobreseerse, ya que como señalé en mi voto particular a propósito de dicho asunto el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana tuvo conocimiento del decreto impugnado en una fecha anterior a la que se tomó efectivamente en cuenta para el cómputo del plazo.
16. Así, mi voto en el precedente fue en contra del presupuesto procesal de la oportunidad, pero no así del fondo del asunto, acerca del cual no me había pronunciado aún. Es a partir de la resolución de este caso que precisaré mi postura respecto de sus consideraciones.
17. **B. Autonomía en la gestión de los recursos de los órganos públicos electorales locales.** En la sentencia se señala que con fundamento en el artículo 17 constitucional, la autonomía en la gestión del presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana es una condición necesaria para garantizar la independencia del órgano, ya que dicho principio



salvaguarda la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras.

18. Estimo que en el caso de los órganos públicos electorales locales el principio de autonomía en la gestión de los recursos puede desprenderse de los artículos 41, fracción V, apartados C y D, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, y 98 y 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
19. En efecto, en la **acción de inconstitucionalidad 53/2015**,² el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que a pesar de que no existe una disposición expresa que los repute como "órganos constitucionales autónomos", las características de los *organismos públicos electorales locales* que establece la Constitución Federal lleva a apuntar que se trata de órganos que no forman parte de ninguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y que gozan de una personalidad jurídica propia, autonomía e independencia en su funcionamiento, gestión y presupuestaria, las cuales son características definitorias de los órganos constitucionales autónomos. Dichas consideraciones se reiteraron por el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 152/2021.³
20. En ese sentido, en la **controversia constitucional 209/2021**,⁴ la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el Instituto Nacional

² Acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, resuelta el cinco de octubre de dos mil quince. Mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos con la interpretación conforme, Zaldívar Lelo de Larrea con la interpretación conforme, Pardo Rebolledo, Silva Meza con la interpretación conforme, Medina Mora I., con la interpretación conforme, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con una interpretación conforme. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Véanse en específico los párrafos 203 a 209 de la sentencia.

³ Acción de inconstitucionalidad 152/2021, se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 114, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reformado mediante el Decreto Núm. 2617, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Véase el estudio de fondo.

⁴ Controversia constitucional 209/2021, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se



Electoral (INE) cuenta con autonomía presupuestaria, lo que implica que le corresponde elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto, sujetándose a la normatividad en la materia.

21. La Sala sostuvo que la autodeterminación en el manejo de los recursos tiene la finalidad de que el INE pueda funcionar y cumplir con las atribuciones que tiene conferidas constitucionalmente, libre de cualquier tipo de presión, y que su autonomía presupuestaria está directamente relacionada con la satisfacción plena de las tareas que tiene encomendadas en relación con el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.
22. En mi opinión, dichas consideraciones son aplicables en este asunto, pues tanto el INE como los organismos públicos electorales locales son las autoridades encargadas de organizar las elecciones y detentan las características necesarias para considerarse órganos constitucionales autónomos, entre las que destaca el principio de autonomía.
23. En consecuencia, estimo que la autonomía en la gestión de los recursos del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en tanto uno de los organismos públicos locales electorales a los que se refiere el Texto Constitucional, tiene su fundamento no en el artículo 17 como afirma la sentencia, sino en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.
24. **C. Prohibiciones implícitas dirigidas a los poderes públicos de las entidades federativas para garantizar la observancia del principio de división de poderes.** Al realizar el análisis del caso concreto, la sentencia señala que la Legislatura Local vulneró el principio de división de poderes porque no le dio participación al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana para emitir el Decreto 435, y de esta manera ejerció una acción de subordinación sobre dicho órgano.
25. Sin embargo, al exponer el parámetro de regularidad constitucional en la materia, la sentencia omite exponer los mandatos prohibitivos que los Poderes y órganos de las entidades federativas deben acatar para garantizar cierto equilibrio entre ellos que redunde en el respeto al principio de división de poderes;

reserva el derecho de formular voto concurrente, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, en cuanto al fondo. En específico, véanse los párrafos 244-249 de la sentencia.



dichos mandatos prohibitivos son los de no intromisión, no dependencia y no subordinación entre los Poderes y órganos públicos de los Estados.⁵

26. En ese entendido, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que la *intromisión* es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, e implica que uno de los Poderes se inmiscuya o interfiera en una cuestión propia de otro, pero sin afectar de manera determinante la toma de decisiones. La *dependencia* conforma el siguiente nivel de violación, e implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Finalmente, la subordinación es el nivel de violación más grave, pues implica que un Poder no pueda tomar sus decisiones de manera autónoma, sometiéndose a la voluntad del Poder que lo subordina.
27. Por lo tanto, considero que efectivamente el Congreso de Morelos subordinó al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana al expedir el Decreto 435 sin darle participación alguna; sin embargo, considero que las razones que permiten calificar que el Congreso vulneró la más grave de las prohibiciones implícitas debe exponerse en el parámetro de regularidad constitucional de la sentencia.
28. **D. Pronunciamiento sobre la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.**
En la sentencia se sostiene que la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos no define la manera de financiar las pensiones o la distribución de las cargas entre las instituciones patronales, y que esa indefinición legal es la que torna inconstitucional el decreto combatido.
29. En mi opinión, esa última afirmación implica pronunciarnos sobre la constitucionalidad de una ley que no fue impugnada en el caso.
30. Si atendemos a la precisión de la litis que ha sido fijada tanto en el precedente de la controversia constitucional 75/2021 como en este asunto, se observa que lo único que se tiene por efectivamente impugnado es el decreto que contiene la pensión controvertida.
31. Esto responde a que, si bien en su demanda el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana alude a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sólo lo hace para señalar que se trata de la fuente legislativa que autoriza al Congreso a emitir los decretos pensionarios de los tra-

⁵ Véase la tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."



bajadores de otros Poderes y órganos de la entidad, pero sin que se entienda que con ello pretende impugnar propiamente la legislación.

32. En mi voto concurrente en la **controversia constitucional 62/2021**⁶ sostuve por las mismas razones que no estoy de acuerdo con que la Sala se pronuncie acerca de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y me aparté de los párrafos donde se hacen esas afirmaciones, proponiendo finalmente que volviéramos a las consideraciones anteriores donde la Sala señalaba lo siguiente:

"Si bien el vicio de inconstitucionalidad de la legislación de Morelos que regula el sistema de pensiones no se estudia en el presente fallo, por no ser parte de la litis, lo cierto es que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue una pensión a cargo de otro Poder, torna a este sistema con una posibilidad de transgredir la autonomía de otros Poderes, o incluso otros órdenes jurídicos."

33. Así, dado que en este último precedente también se impugnó solamente un decreto pensionario otorgado unilateralmente por el Congreso de Morelos a cargo del presupuesto de otro poder público (el Poder Judicial de la entidad federativa), considero que es posible reiterar en este asunto lo que sostuve en aquel voto concurrente.

34. Respetuosamente.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, con número de registro digital: 180648.

La sentencia relativa a la controversia constitucional 62/2021 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo II, enero de 2022, página 1089, con número de registro digital: 30338.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ Controversia constitucional 62/2021, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de la última parte del párrafo veintiuno, así como de los párrafos cincuenta y siete y cincuenta y ocho y formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).



I. 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 CONOCIMIENTOS 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.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPO-RANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTE-RIORIDAD (DECRETO MIL CIENTO CINCO, POR EL CUAL SE AUTORIZA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, PUBLICADO EN EL PERIÓ-DICO OFICIAL DEL ESTADO EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESI-DENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL Y 86 DE LA CONSTITUCIÓN, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA QUE SEA SU TITULAR Y LA DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).



VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (DECRETO TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES IMPROCEDENTE AUN Y CUANDO EL CONGRESO LOCAL ADUZCA CONSENTIMIENTO POR PARTE DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO AL HABER OTORGADO PREVIAMENTE LA PENSIÓN POR VIUDEZ, TODA VEZ QUE EL DECRETO IMPUGNADO ES UN ACTO NOVEDOSO Y AJENO A OTROS QUE PUDIERAN ESTAR RELACIONADOS, ADEMÁS QUE LA BENEFICIARIA ES DISTINTA Y EL CONCEPTO DIFERENTE (DECRETO TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. 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.

X. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDIENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA



AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.

XI. 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.

XII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

XIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

XIV. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "(...) SIENDO CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 64, 65, FRACCIÓN II, INCISO A) Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

XV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER



JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "(...) SIENDO CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 64, 65, FRACCIÓN II, INCISO A) Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "(...) SIENDO CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 64, 65, FRACCIÓN II, INCISO A) Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL DEL ESTADO.



XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL A QUE SE ABSTENGA DE SEGUIR EMITIENDO DECRETOS DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO TRES-CIENTOS OCHENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTISIETE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "(...) SIENDO CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 64, 65, FRACCIÓN II, INCISO A) Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 182/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 15 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: El Decreto Número 389, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" Número 6099 en el que se concede pensión por viudez a Francisca Concepción Flores Villegas, con cargo al Presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

	APARTADO	DECISIÓN	PÁGS.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tiene por efectivamente impugnada una porción normativa del artículo 2o. del Decreto Número 389 impugnado y el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021.	11-14



III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Sí existen los actos impugnados.	15
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda de controversia es oportuna por cuanto hace al Decreto 389. La impugnación del Decreto 1105 es extemporánea. Se sobresee.	16-18
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	18-19
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	19-21
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La causal de improcedencia es infundada porque involucra el estudio de fondo.	21-24
	VII.1. El Poder actor carece de interés legítimo		
	VII.2. La promulgación, refrendo y publicación no se impugnaron por vicios propios	La causal de improcedencia es infundada porque las autoridades formaron parte del procedimiento legislativo.	
VIII.	ESTUDIO DE FONDO	Se declara la invalidez parcial del Decreto Número 389 , publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 6099.	24-34
IX.	EFFECTOS	Se ordena al Congreso del Estado de Morelos: a) Modifique el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y, b) Determine si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o en caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.	34-36



X.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee la presente controversia constitucional en relación con el Decreto 1105, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Trescientos Ochenta y Nueve, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos Número 6099, para los efectos precisados en el apartado IX de esta sentencia.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	36
----	-----------------	---	-----------

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **quince de febrero de dos mil veintitrés** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 182/2022, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en la que demandó la invalidez del Decreto Número 389, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6099, el veintisiete de julio de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por viudez a Francisca Concepción Flores Villegas, con cargo al presupuesto del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que éste genera.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad por la cantidad de **\$1,480,051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional)**, en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de **\$399,409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional)**.

2. El primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso el proyecto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.¹

3. El quince de diciembre del dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de **\$549,034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional)**, dentro de los cuales incluyó, para el pago de pensiones, jubilaciones y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de **\$75,000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional)**.

4. El veintisiete de julio de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6099 el Decreto Número Trescientos Ochenta y Nueve (389), a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos determinó otorgar pensión por viudez a Francisca Concepción Flores Villegas, con cargo

¹ En términos de los antecedentes del Acuerdo PTJA/02/2021, publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5907, foja 127. <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2021/5907.pdf>.



al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación:

**"DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE
POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR VIUDEZ A
FRANCISCA CONCEPCIÓN FLORES VILLEGAS**

"ARTÍCULO 1. Se concede pensión por Viudez a Francisca Concepción Flores Villegas, cónyuge supérstite del finado Ernesto Villanueva Torres, quien en vida prestó sus servicios y se pensionó por el Poder Judicial del Estado de Morelos, teniendo como último estatus el de pensionado por el Poder Judicial del Estado de Morelos, mediante Decreto número 1053, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 4064, de fecha 5 de julio de 2000.

"ARTÍCULO 2. La cuota mensual decretada, debe cubrirse a razón del 100 % del último pago que hubiese gozado el pensionado finado, siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, cumpliendo con lo que disponen los artículos 64, 65, fracción II, inciso a) y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"ARTÍCULO 3. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente correspondiente al área en el Estado de Morelos, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

"ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"SEGUNDO. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos.



"Recinto Legislativo, sesión ordinaria de pleno, iniciada el 7, continuada el 15 y culminada el 29 de junio del año dos mil veintidós.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Dip. Roberto Carlos Yáñez Moreno, secretario. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos a los veintidós días del mes de julio del dos mil veintidós.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN'
"GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS
"CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO
"SECRETARIO DE GOBIERNO
"SAMUEL SOTELO SALGADO
"RÚBRICAS."

5. Demanda de controversia constitucional. El siete de septiembre de dos mil veintidós, el doctor Luis Jorge Gamboa Olea, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió una demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que señaló como acto impugnado:

- El Decreto Número Trescientos Ochenta y Nueve (389), publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" Número 6099, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por viudez a cargo del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

6. Conceptos de invalidez. En su demanda, el Poder Judicial actor expuso en el único concepto de invalidez que las autoridades demandadas vulneran en



su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

- El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 127 y 134 de la Constitución Política del País, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A fracción VI, y 131 de la Constitución Local, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestaria.

- Dicha autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local a garantizar la independencia, lo que en el particular no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

- El Poder Legislativo dispone directamente de los recursos del ahora actor, al conceder una pensión de viudez, sin tener dicho actor intervención alguna en el decreto impugnado, siendo que el Poder actor tiene facultad de disponer de sus propios recursos, sin transferir el Poder demandado los recursos necesarios para poder cumplir con dicha pensión, máxime que el propio Congreso Local no contempló partida alguna para el pago de decretos controvertidos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la cantidad otorgada para la partida de pago de decretos pensionados del Tribunal Superior de Justicia, resulta insuficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente al Congreso, no alcanzando el presupuesto para cubrir pensiones futuras.

- La afectación se vuelve mayor ya que, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del año 2021 para el Gobierno del Estado de Morelos, se asignó para el pago de decretos pensionados una cantidad inferior a la asignada para el ejercicio fiscal del año 2019, lo cual recalca una vez más la vulneración a la independencia y gestión presupuestaria del órgano jurisdiccional en cuestión, además que imposibilita la posibilidad de cubrir las pensiones decretadas con posterioridad, lo cual acontece en la presente controversia.

- El Congreso del Estado de Morelos contraviene en perjuicio del Poder actor el artículo 49 constitucional, en relación con el 92-A, fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, pues vulnera el principio



de división de poderes en tanto acuerda cubrir una pensión con cargo a una partida presupuestal del Poder Judicial no programada, además de que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño de gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa.

- Se vulnera el artículo 116 de la Constitución Política del País, ya que con el decreto impugnado se pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local.

- No pasa por desapercibido el artículo 131 de la Constitución Local, que dispone el impedimento para realizar el pago alguno si no está comprendido dentro del presupuesto respectivo.

- Por ello, el Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por viudez a Francisca Concepción Flores Villegas, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.

7. Admisión y trámite. Por acuerdo de veinte de septiembre de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente físico y electrónico, registrar la controversia constitucional bajo el número 182/2022 y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

8. Por acuerdo de once de octubre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, tuvo como demandados en este procedimiento constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, y por último, 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 corresponda.

9. Contestación del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos. El veinticuatro y el treinta de noviembre de dos mil



veintidós contestaron la demanda, respectivamente, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos. De manera similar, manifestaron que la controversia constitucional es improcedente respecto de los actos atribuidos a éstos, porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez, específicamente y por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación, los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

10. En sus respectivas contestaciones manifestaron que:

- El Poder actor pasa por alto que se trata de una pensión por viudez a favor de una persona en su calidad de cónyuge supérstite del finado que ya era pensionado del Poder Judicial del Estado de Morelos, conforme al Decreto Mil Ciento Cincuenta y Tres (1153) publicado en el Periódico Oficial "Tierra y libertad" Número 4064 de fecha 5 de julio de 2000, mediante el cual se concedió jubilación al cien por ciento, señalando en el artículo segundo que debería ser pagada por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

Por lo que la pensión de viudez deviene o es accesoria de la primigenia pensión por cesantía en edad avanzada concedida al *de cujus*, lo que es un acto consentido para el Poder Judicial.

- A partir de lo anterior, el Poder señala que es improcedente que ahora pretenda combatir una pensión de viudez que deviene de otra, que ha venido pagando desde el año 2000, por lo que es evidente que ya se encuentra presupuestada.

11. En lo particular, el Poder Ejecutivo de Morelos manifestó que:

- El Poder actor pasa por alto que está en condiciones de cubrir la pensión, toda vez que se le asigna una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, distribuidos para que el Poder Judicial pueda cumplir cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos.



- A partir de lo anterior, el Poder actor deberá, en ejercicio de su autonomía financiera, instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, para dar cumplimiento a las obligaciones en materia de seguridad social que por mandato constitucional y judicial le corresponden.

- Al resolver este asunto, se debe tomar en cuenta la problemática financiera que atraviesa el erario, pues es la única fuente para pagar las pensiones de los trabajadores estatales y municipales. Además, el Poder Ejecutivo no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones del Poder Judicial con sus personas jubiladas, y considerar lo contrario implicaría vulnerar el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Ejecutivo.

12. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos. El veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós el Congreso Local dio contestación a la demanda.

13. En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque el Poder Judicial de Morelos no tiene interés legítimo suficiente para acudir al presente medio de control constitucional, en tanto que el acto impugnado no genera afectación alguna a su esfera de atribuciones.

14. Por lo demás, manifestó esencialmente que al haber otorgado el Poder Legislativo de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones otorgadas controvertidas ante el Tribunal Superior de Justicia, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa se le otorgaron recursos suficientes para el pago de la pensión aludida, generando con ello las condiciones legales y materiales para que el Poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga, además de que los trabajadores del Estado tienen derecho a gozar de una pensión por jubilación al reunir los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil para tal efecto, lo cual sucede en este caso.

15. Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia. El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.



16. Cierre de la instrucción. El diecinueve de enero de dos mil veintitrés se celebró la audiencia y por acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

17. Avocamiento. En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.

I. COMPETENCIA

18. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política del País,² 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023.⁴

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

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

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

⁴ **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."



II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

19. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ se procede a precisar los actos y normas que son objeto de la presente controversia constitucional. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como normas concretas y específicamente reclamadas, las siguientes:

"IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO

"El decreto número TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 6099, el veintisiete de julio de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por viudez a Francisca Flores Villegas, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que el Poder Legislativo de esa Entidad Federativa haya transferido efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el citado derecho."

20. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se advierte que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por viudez a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

21. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2 y no en la totalidad del Decreto Número Trescientos Ochenta y Nueve, y es la que consti-

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁵ "Artículo 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; ..."



tuye la materia de la presente controversia constitucional, lo cual puede advertirse de la transcripción de los artículos impugnados:

**"DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE
POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR VIUDEZ
A FRANCISCA CONCEPCIÓN FLORES VILLEGAS**

"ARTÍCULO 1. Se concede pensión por Viudez a Francisca Concepción Flores Villegas, cónyuge supérstite del finado Ernesto Villanueva Torres, quien en vida prestó sus servicios y se pensionó por el Poder Judicial del Estado de Morelos, teniendo como último estatus el de pensionado por el Poder Judicial del Estado de Morelos, mediante Decreto número 1053, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 4064, de fecha 5 de julio de 2000.

"ARTÍCULO 2. La cuota mensual decretada, debe cubrirse a razón del 100 % del último pago que hubiese gozado el pensionado finado, siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, cumpliendo con lo que disponen los artículos 64, 65, fracción II, inciso a) y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"ARTÍCULO 3. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente correspondiente al área en el Estado de Morelos, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

"ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.



"**SEGUNDO.** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos.

"Recinto Legislativo, sesión ordinaria de pleno, iniciada el 7, continuada el 15 y culminada el 29 de junio del año dos mil veintidós.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Dip. Roberto Carlos Yáñez Moreno, secretario. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos a los veintidós días del mes de julio del dos mil veintidós.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN'
"GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS
"CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO
"SECRETARIO DE GOBIERNO
"SAMUEL SOTELO SALGADO
"RÚBRICAS."

22. En consecuencia, se tiene al artículo 2 del Decreto Número 389, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6099, de veintisiete de julio dos mil veintidós, como acto impugnado, en la porción normativa que señala: "... siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, cumpliendo con lo que disponen los artículos 64, 65, fracción II, inciso a) y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

23. Por otra parte, el Poder Judicial de Morelos también impugna el Decreto Mil Ciento Cinco (Decreto 1105), por el cual se aprobó el "*Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de*



diciembre del año de 2021", tal como se desprende de la transcripción respectiva del escrito de demanda:

"Nuevamente, el Congreso del Estado de Morelos, con sendas violaciones al proceso legislativo y sin respetar la obligación impuesta por los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el pasado 15 de diciembre de 2020, aprobó el decreto número mil ciento cinco, en el cual autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos, un presupuesto de egresos del orden de los \$549,034,000.00 M.N. (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 Moneda Nacional) desglosados de la siguiente manera: a) Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, \$449,034,000.00; b) Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia \$75,000,000.00 y c) Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes \$25,000,000.00; Cantidad que no corresponde al 4.7 % del gasto programables como lo debieron de haber aprobado, pero sobre todo, sin contemplar pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto que por esta vía se combate.

"Así, por decreto mil ciento cinco, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de fecha treinta y uno de diciembre de 2020, en su porción normativa prevista en el artículo Décimo Octavo, y en el anexo 2 del mismo, transgrede el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 14 Constitucional, así como el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la misma norma, en perjuicio de la libre disposición hacendaria de mi representada, que conlleva la afectación de los derechos fundamentales de los exservidores públicos que obtuvieron del propio Congreso del Estado, decreto pensionario, dado que como se puede apreciar, el Poder Legislativo demandado, solamente asignó la cantidad de \$75,000,000.00 (Setenta y Cinco Millones de Pesos 00/100 M.N), para la partida que se denomina en el decreto 'Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia'.

"Sin embargo, para ese rubro o partida, mi representado proyectó un Presupuesto para el ejercicio fiscal 2021, por la cantidad de \$399,409,000.00 [Trescientos



noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 M.N (sic)], cantidad que no es a capricho de mi representada, sino que se encuentra debidamente justificada al tenor siguiente:

"...

"Ahora, como esta Suprema Corte podrá advertir, la cantidad asignada en el decreto que aquí se combate, no representa ni siquiera la mitad de lo que se necesita para cumplir con el pago de decretos pensionarios ya existentes, ni mucho menos para el pago del incremento de los salarios de las pensiones correspondientes."

24. De la anterior transcripción se desprende que el Poder Judicial del Estado de Morelos considera que es insuficiente la cantidad asignada por el Poder Legislativo en el Decreto 1105 para el pago de los decretos pensionarios existentes y los otorgados con posterioridad, por lo que combate dicho decreto en el presente medio de control constitucional.

25. Conforme a ello, para fines de la presente controversia constitucional se tiene como efectivamente impugnado el Decreto Número 1105, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, así como la porción normativa del artículo 2 del Decreto Número 389, mediante el que se concede una pensión por viudez con cargo al erario del Poder Judicial Local.

III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

26. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Primera Sala advierte que la existencia de los Decretos Números 1105 y 389 se encuentra acreditada, al tratarse de decretos que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "*Tierra y Libertad*", sin que en el presente caso se requiera mayor prueba al respecto.

IV. OPORTUNIDAD

27. En términos del artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de actos, debe computarse a partir del día siguiente:

a) Al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b) Al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; y,

c) Al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.⁶

28. En este caso, el Poder Judicial actor impugna el Decreto Número 389, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós. Este momento será tomado como fecha de conocimiento en virtud de que el actor no manifestó haber tenido conocimiento de este acto en una fecha diversa ni en el expediente existe constancia que permita llegar a una conclusión distinta.

29. Luego el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **lunes primero de agosto al viernes nueve de septiembre de dos mil veintidós.**⁷ Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **siete de septiembre de dos mil veintidós**, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

30. Por su parte, la impugnación del Decreto Número 1105 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y por medio del cual se autoriza el "*Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre*

⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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

⁷ Debiéndose descontar los días seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete, veintiocho de agosto y tres y cuatro de septiembre, todos de dos mil veintidós por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



del año de 2021", resulta extemporánea y, por tanto, debe sobreseerse en la controversia constitucional al respecto, en términos de los artículos 19, fracción VII, y 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el plazo legal para su impugnación transcurrió del martes cuatro de enero al miércoles dieciséis de febrero de dos mil veintiuno.⁸ Por ende, resulta evidente que su impugnación se presentó fuera de tiempo.

31. Esta Primera Sala resolvió en similares términos las **controversias constitucionales 128/2021, 149/2021,⁹ 59/2022,¹⁰ 26/2022¹¹ y 105/2022.¹²**

32. Lo anterior sin que pase inadvertido que, en la parte que interesa, dicho decreto dejó de existir porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos la controversia constitucional 15/2021, en la que declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020 y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos), décimo octavo, párrafos primero y segundo, y del anexo 2 del Decreto 1105 por el que se aprueba el "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2021".

⁸ Sin contar en el plazo los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de enero; y uno, cinco, seis, siete, trece y catorce de febrero, todos de dos mil veintiuno, por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁹ Las controversias constitucionales 128/2021 y 149/2021 se resolvieron en **sesión de ocho de junio de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos** de las señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente; y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

¹⁰ Resuelta en **sesión de nueve de noviembre de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos** de las señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente; y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹¹ Resuelta en **sesión de ocho de febrero de dos mil veintitrés por unanimidad de cuatro votos** de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

¹² Resuelta en **sesión de ocho de febrero de dos mil veintitrés por unanimidad de cuatro votos** de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

33. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹³ la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

34. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia Estatal, el doctor Luis Jorge Gamboa Olea, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.¹⁴

35. Además, el Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal Superior recae, precisamente, en quien detente su presidencia.¹⁵

36. Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,¹⁶ el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control constitucional en su representación.

¹³ **"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹⁴ Se acompañaron al escrito de demanda en copias certificadas de dicha documental en las que se establece que por mayoría de votos el Magistrado Luis Jorge Gamboa Olea es nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

¹⁵ **"Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia: ...

"II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales; ..."

¹⁶ **"Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."



VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

37. Por su parte, en el auto de admisión de once de octubre de dos mil veintidós, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

38. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ 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 lo tanto, de acuerdo con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

39. En primer lugar, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que en representación del Poder Ejecutivo acudió la consejera jurídica, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.¹⁸

40. Dichas personas funcionarias están legitimadas para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el decreto impugnado,¹⁹ y la segunda en representación del Poder Ejecutivo, de

¹⁷ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

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

¹⁸ La consejera jurídica y el secretario de Gobierno, ambos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acompañaron a su escrito de contestación de demanda las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6068, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.

¹⁹ Véase la **tesis de jurisprudencia número P./J. 109/2001**, de rubro y texto siguientes:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si



conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.²⁰

41. Por último, en representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció el diputado Francisco Erick Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local, quien acredita su personalidad con el acta de la sesión ordinaria de Pleno de catorce de septiembre de dos mil veintidós y quien cuenta con facultades para ello, con fundamento en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.²¹

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

42. Antes de entrar al estudio de fondo, es necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

VII.1. El Poder actor carece de interés legítimo

43. El Poder Legislativo del Estado de Morelos alega que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en relación

conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

Controversia constitucional 5/2001. Jefe del Gobierno del Distrito Federal. 4 de septiembre de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

²⁰ **"Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

²¹ **"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."



con el artículo 105, fracción I, inciso h), constitucional porque considera que el acto impugnado no afecta el ámbito de las atribuciones del Poder Judicial de la entidad y que por ello carece de interés legítimo para acudir al presente medio de control constitucional.

44. Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de una persona viuda de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la **tesis de 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."²²

VII.2. La promulgación, refrendo y publicación no se impugnaron por vicios propios

45. Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

46. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su

²² **De 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."

Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

VII.3. La controversia constitucional es improcedente porque el Poder Judicial consintió la pensión concedida

47. El Congreso del Estado señaló en su contestación que la controversia constitucional es improcedente porque el Poder Judicial consintió el otorgamiento de la misma pensión desde el año dos mil. Esto, porque la pensión por viudez que ahora se otorga ya la recibía el finado por concepto de pensión por jubilación.

Son infundados dichos argumentos porque, contrario a lo que señala el Poder Legislativo, el decreto impugnado es un acto novedoso y ajeno a otros que pudieran estar relacionados. Esto porque la persona beneficiaria es distinta y el concepto es diferente. Máxime que lo que se impugna en el presente asunto no es propiamente el otorgamiento de la pensión, sino una invasión a la esfera de competencia del Poder Judicial por la disposición arbitraria de sus recursos y por la imposición de cargas económicas.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

48. Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por viudez a Francisca Concepción Flores Villegas, sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

49. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, esta Primera Sala ha desarrollado numerosos precedentes, como las controversias constitucionales 225/2016,²³ 240/2016,²⁴ 241/2016,²⁵ 244/2016,²⁶ 164/2017,²⁷

²³ Resuelta en sesión de **treinta de agosto de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.



175/2017,²⁸ 299/2017,²⁹ 304/2017,³⁰ 315/2017,³¹ 102/2019,³² 168/2020,³³ 200/2020,³⁴ 11/2021,³⁵ 24/2021,³⁶ 86/2021,³⁷ 145/2021,³⁸ y de manera destacada

²⁴ Resuelta en sesión de **seis de septiembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

²⁵ Resuelta en sesión de **dieciséis de agosto de dos mil diecisiete** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

²⁶ Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

²⁷ Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

²⁸ Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

²⁹ Resuelta en sesión de **dos de mayo de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

³⁰ Resuelta en sesión de **nueve de mayo de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

³¹ Resuelta en sesión de **veinte de junio de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

³² Resuelta en sesión de **catorce de abril de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo.

³³ Resuelta en sesión de **doce de mayo de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Franco González Salas, Laynez Potisek, y la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³⁴ Resuelta en sesión de **ocho de septiembre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁵ Resuelta en sesión de **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁶ Resuelta en sesión de **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁷ Resuelta en sesión de **ocho de diciembre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

³⁸ Resuelta en sesión de **tres de marzo de dos mil veintiuno** por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.



por haber sido resueltas recientemente, las **controversias constitucionales 28/2022**,³⁹ **29/2022**⁴⁰ y **31/2022**,⁴¹ en las que se establecieron los lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

50. Al respecto, determinó que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política del País,⁴² conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.⁴³

51. Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos

³⁹ Resuelta en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

⁴⁰ Resuelta en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

⁴¹ Resuelta en sesión de **trece de julio de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

⁴² "**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."

⁴³ "**Artículo 20.** El poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."



fundamentales reconocidos en la Constitución Política del País, en términos de la **tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005**.⁴⁴

52. En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,⁴⁵ a saber:

⁴⁴ Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."

Controversia constitucional 78/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García.

⁴⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 80/2004, de rubro: "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 PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. Tesis jurisprudencial P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. Tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.



- No intromisión
- No dependencia
- **No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.**

53. Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.**

54. En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor, vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

55. Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **tesis de jurisprudencia P./J. 83/2004.**⁴⁶

⁴⁶ El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los



56. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Política del País.

57. En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por viudez a la cónyuge supérstite de una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo a la **partida presupuestal correspondiente**, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.⁴⁷

58. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que, como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia

judicadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional."

Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

⁴⁷ Cabe señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde se sostuvo que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran Municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.



del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por viudez a una persona y ordenó su pago sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

59. Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

60. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,⁴⁸ este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,⁴⁹ los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

61. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,⁵⁰ de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

⁴⁸ Las **controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008** se resolvieron en **sesión de veinticuatro de enero de dos mil ocho** y el **ocho de noviembre de dos mil diez**, respectivamente. Las **controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008** se resolvieron en **sesión de ocho de noviembre de dos mil diez**.

⁴⁹ "**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"**VI.** Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

⁵⁰ "**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales



62. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por viudez, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

63. Dado que no es parte de la *litis*, el sistema legal de pensiones del Estado de Morelos no se estudia en el presente fallo, lo que no implica que esta Sala deje de advertir que, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores y sus beneficiarios a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto. No obstante, no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, tampoco autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

64. Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,⁵¹ el

y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

⁵¹ **"Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de



Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

65. No pasa por alto que las autoridades en sus informes señalaron que el presupuesto de egresos local para el dos mil veintiuno prevé a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios para el pago de las pensiones, pues el hecho mismo de que el Congreso otorgue la pensión es, *per se*, el acto que

febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. ...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

"Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."



causa la afectación con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

66. En ese sentido y conforme a lo razonado, lo procedente es declarar la **invalidez parcial del Decreto Número Trescientos Ochenta y Nueve**, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6099, **únicamente en la parte de su artículo 2o. que indica:**

"... siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, cumpliendo con lo que disponen los artículos 64, 65, fracción II, inciso a) y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

IX. EFECTOS

67. 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.

68. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Decreto **Número Trescientos Ochenta y Nueve**, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6099, **únicamente en la parte del artículo 2o. en el cual se indica que la pensión:**

"... siendo cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, cumpliendo con lo que disponen los artículos 64, 65, fracción II, inciso a) y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

69. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona



trabajadora pensionada o a sus beneficiarios y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

70. Fecha a partir de la cual surtirá sus efectos la declaratoria de invalidez: La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

71. Exhorto: Esta Primera Sala exhorta a dicho Congreso a que se abstenga de seguir emitiendo decretos de pensiones con cargo al presupuesto del Poder Judicial de la entidad, en tanto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en lo que es ya un gran número de precedentes sobre este tema.

X. DECISIÓN

72. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente** y **fundada** la presente controversia constitucional.



SEGUNDO.—Se **sobresee** la presente controversia constitucional en relación con el Decreto 1105, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos.

TERCERO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto Número Trescientos Ochenta y Nueve, publicado el veintisiete de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Morelos Número 6099, para los efectos precisados en el apartado IX de esta sentencia.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos sesenta y uno y sesenta y dos del proyecto, que corresponden ahora al sesenta y dos y sesenta y tres de esta sentencia, con motivo del ajuste realizado previa aprobación, la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reservó su derecho a formular voto aclaratorio y los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005, P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, julio de 2005, página 954 y XX, septiembre de 2004, páginas 1122 y 1187, con números de registro digital: 177980, 180648, 180538 y 180537, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 164/2022.

En sesión de **veintiséis de abril de dos mil veintitrés**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó **sobreseer** en la controversia constitucional citada al rubro, al considerar que las normas impugnadas contenidas en el Decreto 65-183, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el primero de julio de dos mil veintidós fueron sustancialmente modificadas mediante el diverso Decreto 65-500, publicado el veintidós de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

Al respecto, la Primera Sala estimó que en el caso se acreditaron los criterios que exige el Tribunal Pleno para el sobreseimiento de la presente controversia constitucional.

Por una parte, tuvo por acreditado el criterio formal con la expedición del Decreto Número 65-500, siendo prueba suficiente para concluir que hubo y concluyó un proceso legislativo por el mismo órgano que emitió la norma impugnada. Por otra parte, se consideró que el Decreto Número 65-500 modificó el ámbito de competencias de la Fiscalía local, particularmente en lo que está relacionado con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, **por lo que existió un cambio en el sentido normativo** de los ordenamientos impugnados. Por tanto, se estimó que también se acredita el criterio sustantivo del nuevo acto legislativo.

En ese sentido, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, se determinó el sobreseimiento por actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, del mismo ordenamiento.

Ahora, como lo he señalado en diversos precedentes, me aparto del criterio mayoritario del Pleno que sostiene que para tener por **acreditada** la existencia de un nuevo acto legislativo es necesario **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **2)** que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiendo por ello cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio **"formal"** de modificación a la norma para que ésta pueda ser impugnada a través



de los medios que señala la ley, pues, desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de una nueva impugnación del texto legal, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

Conforme a lo precisado, es que mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, con la consideración que ha quedado precisada en este voto.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 164/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 4028, con número de registro digital: 31539.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 209/2021.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el primero de junio de dos mil veintidós, resolvió la controversia constitucional 209/2021, promovida por el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE), en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, de quienes demandó la invalidez de diversos artículos y anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022 (en adelante PEF 2022), publicado el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.

En la parte que resulta de interés para el presente voto, el INE planteó que en el anteproyecto de presupuesto formulado por ese organismo para el ejercicio fiscal 2022, se había solicitado la cantidad de \$24,649'593,972.00 (veinticuatro mil seiscientos cuarenta y nueve millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos), la cual había quedado suficientemente justificada, y no obstante ello, la Cámara de Diputados, al aprobar el PEF 2022 había reducido en \$4,913'000,000.00 (cuatro mil novecientos trece millones de pesos) el monto originalmente solicitado, pues solamente autorizó una



asignación presupuestal de \$19,736'593,972.00 (diecinueve mil setecientos treinta y seis millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos), sin motivar reforzadamente la modificación que hizo al anteproyecto presentado por el citado órgano constitucional autónomo.

En línea con lo anterior, también se planteó que el ajuste realizado por la Cámara de Diputados comprometía las funciones del INE para la realización del procedimiento de participación ciudadana de revocación de mandato, lo que podía traducirse en una franca violación a los derechos fundamentales de carácter político-electoral.

En la sentencia dictada en ese asunto se determinó que:

La Primera Sala –y no el Tribunal Pleno– era el órgano **competente** para conocer de este asunto;¹

- a) Debía sobreseerse respecto de diversos artículos que no afectaban la esfera de atribuciones del INE; y,²
- b) En cuanto al fondo, si bien era posible que la Cámara de Diputados redujera el presupuesto originalmente solicitado, para ello debía cumplir con un alto estándar de motivación (motivación reforzada) que diera cuenta de las razones objetivas y justificadas para realizar la reducción, esto es, debía incluir argumentos de carácter técnico, basados en evidencia contable, que justificaran esa determinación de manera equivalente a como se hizo en el anteproyecto, al estar en juego la autonomía presupuestal del órgano constitucionalmente autónomo y la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, sin embargo, en el presente caso, la Cámara de Diputados no había motivado en ningún sentido la reducción al presupuesto originalmente solicitado por el INE, lo cual transgredía los artículos 16 y 41 de la Constitución Federal y, en última instancia, podía afectar los derechos político-electorales

¹ Esta determinación se tomó por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del voto de la suscrita.

² En el apartado VIII de la sentencia se determinó que no se había evidenciado un principio de afectación en contra del INE respecto de los artículos 13 y vigésimo transitorio, así como el anexo 23.8. y sus correlativos 23.8.1.A.; 23.8.1.B.; 23.8.3.A; 23.8.3.B; 23.8.3.C; y 23.8.3.D, del PEF 2022, relativos a las remuneraciones de sus servidores públicos y tabuladores salariales, pues respecto de ellos estaba vigente una medida cautelar ordenada por la propia Sala al resolver el recurso de reclamación 68/2021-CA, derivado de la controversia constitucional 80/2021.



de los ciudadanos.³ En consecuencia, se declaró la invalidez de los Anexos 1 y 32, ramo 22, del PEF 2022, en lo relativo al presupuesto asignado al INE.

Si bien compartí el sentido de la ejecutoria, el presente voto me permitirá expresar mi postura: 1) en contra de la declaración de **competencia de la Sala** para conocer del asunto, 2) la razón del **sobreseimiento** respecto de diversos artículos y anexos del PEF 2022 (que involucran el tema de remuneraciones), 3) así como mi concurrencia en el **estudio de fondo**.

RAZONES QUE SUSTENTAN EL VOTO PARTICULAR

• Competencia

Mi voto en contra del apartado de competencia partió de que, desde mi perspectiva y contrario a lo sustentado por la mayoría de la Sala, el órgano competente para conocer de este asunto era el **Tribunal Pleno**, de conformidad con el artículo segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴ pues de él se advierte que el referido Pleno, en uso de la facultad conferida por los artículos 94, párrafo quinto,⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, y 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁶ reservó para su resolución las controversias constitucionales en

³ El estudio de fondo se aprobó por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y la suscrita (ambas nos reservamos el derecho de formular voto concurrente), y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁴ **"SEGUNDO.**—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

⁵ **"Artículo 94.** ...

"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."

⁶ **"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: ...



las que se impugnen normas generales, y en el presente caso, se impugna el PEF 2022, el cual tiene la naturaleza de una norma general, de acuerdo con el criterio sostenido por el mencionado Pleno en la acción de inconstitucionalidad 11/2021,⁷ y en la acción de inconstitucionalidad 116/2020,⁸ el cual he compartido, tal como se puede advertir de las votaciones respectivas.

Tal es el alcance del problema planteado, que en el fondo del asunto se analiza el decreto de PEF 2022 a la luz de un estándar legislativo propio o aplicable a normas generales, en términos de la jurisprudencia P./J. 120/2009, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.", citada al pie de página 63 del párrafo 262 de la sentencia.

En este sentido, como desarrollaré más adelante, si bien el criterio sostenido por la Sala en el fondo tiene sustento además en otros precedentes del propio Tribunal Pleno, lo cierto es que todos ellos evidencian que la problemática analizada deriva de la naturaleza de normas generales que tiene el PEF 2022 que fue sometido a escrutinio constitucional.

"VI. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer; ..."

⁷ En este asunto, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango impugnó la Ley de Ingresos y el Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021. En lo que aquí interesa, se desestimó una causal de improcedencia invocada por las autoridades allí demandadas, quienes plantearon que la acción era improcedente porque el presupuesto de egresos impugnado no era una norma general.

Se resolvió en sesión de 29 de noviembre de 2021, por mayoría de 8 votos (en ese aspecto) de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra.

⁸ En esta acción, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos impugnó la Ley de Ingresos y el Decreto 661 por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2020. En la sentencia se indicó expresamente lo siguiente: "También es necesario puntualizar que es criterio del Tribunal Pleno el consistente en que el presupuesto de egresos es una norma general, así lo sostuvo al conocer de la acción de inconstitucionalidad 12/2018, resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho; y en la diversa 31/2019 fallada en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve."

Se falló en sesión de 26 de noviembre de 2020, por mayoría de 10 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.



En todo caso, si existiera alguna duda sobre lo decidido en esos precedentes o sobre la obligatoriedad del criterio allí sostenido en relación con la naturaleza de los presupuestos de egresos como el impugnado en el presente caso, correspondía al propio **Pleno** definir o dilucidar la problemática respectiva. Al no considerarse así por la mayoría de la Sala, emití mi voto en contra de este apartado.

• **Sobreseimiento**

En cuanto a las causas de improcedencia, la sentencia sostiene (*de oficio*) que al INE no le afectan las porciones impugnadas del PEF 2022 relacionadas con las remuneraciones de las personas servidoras públicas del Instituto,⁹ toda vez que en la controversia constitucional 80/2021 obtuvo una suspensión que impide la aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y del referido presupuesto.¹⁰ De ahí que el INE no tenga interés por la ausencia de un principio de agravio para la impugnación del PEF 2022 en este tema y deba sobreseerse.

En efecto, el INE impugnó las disposiciones del PEF 2022 relacionadas con las remuneraciones de las personas servidoras públicas que ahí laboran,¹¹ pues contienen un parámetro que, a su decir, afecta su autonomía para establecer y regular las remuneraciones de sus trabajadores, así como los derechos humanos de los mismos. Respecto de estas porciones, la sentencia sobresee de oficio por **falta de interés legítimo**.

⁹ Artículos 13 y vigésimo transitorio, así como el anexo 23.8. y sus correlativos 23.8.1.A.; 23.8.1.B.; 23.8.3.A.; 23.8.3.B.; 23.8.3.C.; y 23.8.3.D, del PEF 2022.

¹⁰ En la controversia constitucional 80/2021, el INE la promovió en contra del Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal por la emisión de la **Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos**, solicitando la suspensión. Previo turno y admisión, el entonces Ministro José Fernando González Salas **negó la medida cautelar** al tratarse de una norma de carácter general (prohibición contenida en el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia). Inconforme con dicha negativa de suspensión, el INE interpuso el recurso de reclamación 68/2021-CA y en éste se revocó dicha negativa (ante una excepción a la regla general, esto es, violaciones a derechos humanos) para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos del INE no sean fijadas en términos de la ley, sino por lo dispuesto en los artículos 41, Base V, Apartado A, 75 y 127 de la Constitución Política del País, así como del tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el DOF el 24 de agosto de 2009. Resuelto por mayoría de tres votos de los integrantes de la Primera Sala el 3 de noviembre de 2021. Con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la suscrita.

¹¹ Artículos 13 y vigésimo transitorio, así como el anexo 23.8. y sus correlativos 23.8.1.A.; 23.8.1.B.; 23.8.3.A.; 23.8.3.B.; 23.8.3.C.; y 23.8.3.D, del PEF 2022.



Para esa conclusión, la ejecutoria toma como base la diversa controversia constitucional 80/2021. En dicho medio de impugnación, el propio instituto solicitó la invalidez de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 19 de mayo de 2021, así como la **suspensión**. Previa negativa del Ministro instructor¹² en el recurso de reclamación **68/2021-CA**,¹³ la mayoría de los integrantes de la Primera Sala concedió la medida cautelar para efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos del INE para el ejercicio fiscal de 2021 y hasta tanto se resolviera la controversia, no fueran fijadas en términos de la ley, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 41, Base V, Apartado A, 75 y 127 de la Constitución Política del País, así como el tercer transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el DOF el 24 de agosto de 2009.

Por lo que, a decir de la sentencia del asunto que ahora nos ocupa, el INE **no** resiente un agravio de forma real e inminente en materia de remuneraciones, y construye que desde aquella suspensión el instituto fijó el salario de sus integrantes sin tomar como tabulador el señalado por la ley y en consecuencia del PEF, por lo que, lo contenido en el del ejercicio fiscal 2022 impugnado supuestamente no le afecta. Estoy en desacuerdo.

Ésta es la primera vez que la Primera Sala construye un sobreseimiento con esta argumentación, es decir, con fundamento en la "falta de interés" derivado del otorgamiento de una suspensión en una diversa controversia constitucional.

No comparto este sobreseimiento por múltiples razones, comenzando en que la conclusión *varía la naturaleza de una medida cautelar*. Es decir, se toma un "precedente" que es más bien una decisión en suspensión, no en el fondo, y me parece que esto es erróneo. La suspensión en una controversia constitucional no suprime la afectación de un órgano por la cual fue impugnada la norma o el acto ante esta Suprema Corte, en este caso, ni de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y mucho menos del PEF (producto de un acto legislativo distinto).

¹² Por acuerdo de siete de julio de dos mil veintiuno el entonces Ministro José Fernando Franco González Salas, instructor en la controversia constitucional 80/2021, negó la suspensión al impugnarse y solicitarse la suspensión de una **norma de carácter general**, cuya prohibición se encuentra en el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia.

¹³ Fallado el 3 de noviembre de 2021. Con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la suscrita.



Atendiendo a la jurisprudencia, la medida cautelar tiene como fin, básicamente: **a) preservar la materia del juicio**, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente; y **b) prevenir el daño trascendente** que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal.¹⁴

Esto fue lo que pretendió la mayoría de los integrantes de la Primera Sala cuando concedió la suspensión de la Ley Federal de Remuneraciones e impactó en la aplicación del PEF 2022: preservar la materia de la controversia constitucional 80/2021 y prevenir un daño trascendente e irreparable a los derechos humanos en materia laboral de las personas servidoras del INE.

Aunque no compartí aquella concesión de la suspensión porque, desde mi perspectiva, dicha medida no procede en contra de la Ley Federal de Remuneraciones al tratarse de una **norma de carácter general** cuya prohibición deriva de lo expresamente señalado en la ley,¹⁵ y porque en este tema (remuneraciones de los servidores públicos) el análisis debe ser casuístico. Es decir, la suspensión no debe otorgarse como parte de la generalidad de la ley y en todos los supuestos, sino derivado de un estudio casuístico de los anexos del presupuesto de egresos, por ejemplo, contemplando la temporalidad de la medida (cuya vigencia es anual) y del impacto y los efectos que pueda causar atendiendo a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.¹⁶

¹⁴ Criterio consultable en la jurisprudencia P./J. 27/2008, del Tribunal Pleno de rubro: "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.", Localización: SCJN; 9a. Época; *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; P./J. 27/2008.

¹⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

"La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales."

¹⁶ Teniendo como apoyo la jurisprudencia P./J. 109/2004, de rubro: "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).", Localización: SCJN; 9a. Época; *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; P./J. 109/2004.



En ese sentido, sostener ahora que al INE no le causa una afectación lo contenido en el PEF 2022 en materia de remuneraciones, porque derivado de una suspensión ha podido fijar las percepciones de personas servidoras públicas sin tomar como parámetro la Ley Federal de Remuneraciones y lo contenido en el propio PEF, **presupone la constitución de derechos a favor del INE desde la propia suspensión**, cuestión que es contraria a la finalidad buscada con una medida cautelar.

El hecho de que en aquel asunto anterior se le haya concedido la suspensión al INE no implica que se puedan fijar de manera indefinida e indeterminada las remuneraciones de las personas servidoras públicas que ahí laboran sin tomar como parámetro de aplicación los montos derivados de la ley y el presupuesto. Lo cierto es que esta Suprema Corte **no** se ha pronunciado sobre su invalidez, por lo que la "afectación" del instituto que hizo valer al presentar su controversia constitucional cesa hasta que se resuelve el fondo del asunto.

Por tal razón es que este Alto Tribunal debe resolver *en cada oportunidad* los temas que son puestos a su consideración. En este caso, lo deseable era que **se resolviera primero la controversia constitucional 80/2021**, ya que fue promovida de manera *previa* a esta controversia constitucional 209/2021 (donde se impugna el PEF 2022), no obstante, dado el trámite y otros aspectos de ese asunto ello no aconteció,¹⁷ pero no debe ser obstáculo para que la Suprema Corte **se pronuncie** en el tema de remuneraciones (y no cesar la controversia por falta de interés legítimo).

Los efectos de la suspensión de la ley surten hasta tanto se dicte la sentencia definitiva, con la posibilidad de que pueda ser modificada o revocada en cualquier tiempo del proceso, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente. Esta característica reafirma el hecho de que la concesión de la medida cautelar **no cesa el interés legítimo sino hasta el dictado de la sentencia**, pero sólo de aquella controversia constitucional en la que se concedió la medida cautelar **y no** de todas las demás relacionadas con el tema que, cabe decir, implica la impugnación de normas distintas.

¹⁷ A pesar de que el cierre de instrucción se dio por acuerdo de 25 de octubre de 2021 bajo la instrucción del entonces Ministro José Fernando Franco González Salas, el 4 de enero de 2023 se retornó el asunto a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf dado el término del encargo como Ministro, sin que a la fecha de resolución de esta controversia constitucional 209/2021 se haya presentado una propuesta de resolución de la diversa 80/2021.



Por lo que, la premisa sostenida en la resolución, inclusive, le resta espíritu a la causa de pedir del solicitante en detrimento del principio *pro actione*. En este caso, el INE solicitó la suspensión en diversa controversia constitucional (CC 80/2021) **sin prever que con una eventual concesión se le sobreseerá en este asunto por falta de interés legítimo**.

Una medida cautelar no debería "afectar" a la parte solicitante ni mucho menos ser **un obstáculo** para acceder a otro medio de control constitucional tratándose además de impugnaciones distintas: en aquella controversia constitucional por la Ley Federal de Remuneraciones y en ésta, respecto del PEF 2022.

Por estas razones, en mi opinión, **la suspensión en controversia constitucional no suprime el interés legítimo**, que una parte podría tener respecto de una norma o acto, el cual debe evaluarse en sus propios méritos.

RAZONES QUE SUSTENTAN EL VOTO CONCURRENTES

Respecto al estudio del fondo del asunto, si bien comparto la declaratoria de invalidez y la mayoría de las razones en que ésta se sustenta, respetuosamente me aparto de los párrafos 237 a 281, parte final del 290, 313 a 319, 321 a 324, en los que se hace referencia a que la reducción del presupuesto solicitado por el INE provocó violaciones a "los derechos político-electorales" de la ciudadanía, ya que esa violación se hace depender de la supuesta afectación que existió al ejercicio de revocación de mandato encomendado al referido instituto; sin embargo, desde mi perspectiva, no quedó acreditado en este caso la violación a los derechos humanos de la ciudadanía, pues tal como se puede advertir de los propios hechos y actos mencionados por el INE en su escrito de ampliación de demanda,¹⁸ además de constituir un hecho notorio,

¹⁸ En específico los consistentes en:

- Acuerdo INE/CG1758/2021, denominado: "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2022, QUE REFLEJA LA REDUCCIÓN REALIZADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS.", aprobado por el Consejo General del INE en sesión celebrada el 10 de diciembre de 2021.
- Acuerdo INE/CG1796/2021 denominado: "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, ATENDIENDO EL PRINCIPIO DE CERTEZA Y ANTE LA INSUFICIENCIA PRESUPUESTAL DERIVADA DE LA REDUCCIÓN APROBADA EN EL ANEXO 32 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, SE DETERMINA POSPONER TEMPORALMENTE LA REALIZACIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO 2021-2022", aprobado por el Consejo General del INE en sesión extraordinaria celebrada el 17 de diciembre de 2021.



el INE sí pudo llevar a cabo el ejercicio de revocación de mandato para el cual, de acuerdo con sus argumentos y con el criterio de la mayoría, necesitaba los recursos que le fueron reducidos por la Cámara de Diputados.

Además, considero que la motivación que debe dar la Cámara de Diputados cuando aprueba o decide modificar el anteproyecto de presupuesto de egresos presentado por algún organismo autónomo como el INE, debe ser la "adecuada" que permita un proceso dialéctico entre el organismo constitucional autónomo y el Congreso, tal como se sostuvo por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 15/2006, de la que derivaron las tesis jurisprudenciales P./J. 117/2006 y P./J. 113/2006, tituladas: "EVALUACIÓN DEL REQUISITO DE RAZONABILIDAD. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN, PARA 2006, QUE REGULAN LA TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL, AL CUMPLIR CON LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN

- Oficios internos del Instituto Nacional Electoral INE/DJ/14024/2021 e INE/SE/3104/2021, emitidos en acatamiento a la suspensión otorgada a la Cámara de Diputados por las Ministras integrantes de la Comisión de Receso en la controversia constitucional 224/2021, vinculando al Instituto Nacional Electoral a no ejecutar el acuerdo INE/CG1796/2021; por lo que, dichos oficios reflejan la determinación de dicha Comisión de Receso en el sentido de continuar con las actividades pospuestas del proceso de revocación de mandato, conforme al calendario aprobado o, en su caso, las que determine el Consejo General, con el limitado –e insuficiente– presupuesto existente.
- Oficios internos del Instituto Nacional Electoral INE/DJ/13968/2021 e INE/SCG/4777/2021 que, en similares circunstancias a los referidos en el párrafo anterior inmediato, fueron emitidos en acatamiento a la suspensión otorgada al Poder Ejecutivo Federal por las Ministras integrantes de la Comisión de Receso en la controversia constitucional 226/2021 en los mismos términos que en la controversia constitucional 224/2021.
- Resolución de 29 de diciembre de 2021, recaída en el expediente SUP-JE-282/2021 y sus Acumulados, en la cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió lo siguiente:
"PRIMERO.—Se acumulan los medios de impugnación en los términos de la ejecutoria."
"SEGUNDO.— Se desechan de plano las demandas que motivaron la integración de los juicios SUP-JE-282/2021, SUP-JDC-1456/2021, SUPJDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021 y SUP-JDC-1468/2021, así como el escrito del recurso de apelación SUP-RAP-494/2021."
"TERCERO.—Se revoca el acuerdo impugnado para los efectos precisados en la sentencia."
"CUARTO.—Se vincula a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al cumplimiento de esta ejecutoria."
- Acuerdo INE/CG1798/2021, denominado: "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN CUMPLIMIENTO A LOS ACUERDOS EMITIDOS POR LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LOS INCIDENTES DE SUSPENSIÓN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 224/2021 Y 226/2021, SE DETERMINA CONTINUAR CON LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO.", aprobado por el Consejo General del INE en sesión celebrada el 30 de diciembre de 2021.



DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES, SON CONSTITUCIONALES." y "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES."¹⁹

¹⁹ Tesis P./J. 117/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 998, con registro digital: 174098.

Texto: "De la exposición de motivos de la iniciativa de la ley citada se advierte que la propuesta de incrementar a 0.25 % la tarifa aplicable al impuesto predial, en relación con la del año anterior que era de 0.23 %, obedeció a la inflación y a la consideración de que tal modificación operaría en beneficio de los contribuyentes, ya que se continuaría cobrando el impuesto tomando como valor el catastral y no el comercial, lo que constituye un caso de motivación básica de la iniciativa por parte del Ayuntamiento, en el que si bien no se incluyen elementos técnicos complejos ni se motiva extensamente la necesidad del aumento, sí se exponen argumentos sobre su conveniencia y justificación. Así, frente al argumento relativo a que el incremento obedecía a la inflación, el Congreso del Estado estimó que sus efectos podían contrarrestarse con un incremento del 4 %, y aun cuando no se expone el sustento técnico, tal afirmación resulta razonable, toda vez que según el Banco de México, la inflación correspondiente a 2005 fue de 3.3 %, y en la fecha de aprobación de la ley impugnada el índice de 4 % era una expectativa con bases reales, de manera que el incremento de la tarifa a 0.24 % es coherente con el criterio planteado por el Municipio en su iniciativa, a pesar de que no se le haya concedido el porcentaje pedido. Por otra parte, ante el argumento consistente en que la modificación operaría en beneficio de los contribuyentes al cobrarse el impuesto tomando como valor el catastral y no el comercial, el Congreso del Estado respondió que para lograr el fortalecimiento de los ingresos municipales provenientes de la recaudación del impuesto predial es más adecuada la actualización de los valores catastrales, argumento que contiene un parámetro objetivo de razonabilidad, al tener sustento en el artículo quinto transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. En consecuencia, toda vez que la Legislatura Estatal dio respuesta a la propuesta del Municipio con una motivación adecuada, los artículos 6o. y 7o. de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para 2006 resultan constitucionales."

Tesis P./J. 113/2006, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1127, con registro digital: 174092.

Texto: "La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos



En este sentido, compartí la propuesta, exclusivamente, porque este proceso dialéctico al que he hecho referencia no se acreditó en este caso, y esto habilitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para identificar dos aspectos primordiales: el grado de motivación y el grado de distanciamiento entre el tipo de motivación de la iniciativa presentada por el INE en su anteproyecto y la exteriorizada por el órgano legislativo a lo largo del procedimiento.

En cuanto al grado de motivación, la sentencia aprobada por la Sala sí evidencia que en el caso concreto "la Cámara de Diputados no motivó en ningún sentido la modificación al presupuesto originalmente solicitado por el INE", y si bien indicó que la Cámara de Diputados redujo en \$4,913'000,000.00 (cuatro mil novecientos trece millones de pesos) el monto originalmente solicitado, lo que equivale a una reducción del 26.15 % en el Presupuesto de Egresos del INE, no advierto que el engrose haga énfasis en que tal distanciamiento, al ser mayor a una cuarta parte del presupuesto solicitado, obliga a la Cámara de Diputados a formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el instituto.

enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y re-
dunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una
obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, indepen-
dientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el
Municipio; y 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto
del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación
económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el
desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones
que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible
a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la
motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitu-
cional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que
pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta,
por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa, pero ra-
cional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación
básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes
de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para
el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales
se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos
que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación
técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en
argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos
de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del
Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria
la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."



En este contexto, partiendo del mencionado criterio del Tribunal Pleno, considero que en el caso que aquí se resolvió, la carga de la motivación no estaba en el Poder Legislativo por el simple hecho de tratarse de la aprobación o modificación del presupuesto de un órgano constitucional autónomo de promoción de derechos humanos, sino en función de la propuesta que se hizo por parte de dicho órgano en su anteproyecto de presupuesto, en el que se planteó el presupuesto que necesitaba para funcionar correctamente, y del análisis sobre el distanciamiento entre lo solicitado por el INE y lo aprobado por la Cámara de Diputados, la cual redujo considerablemente ese presupuesto sin externar razones que justificaran esa disminución.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 209/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo III, septiembre de 2022, página 2974, con número de registro digital: 30954.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009, P./J. 27/2008 y P./J. 109/2004 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, diciembre de 2009, página 1255; XXVII, marzo de 2008, página 1472 y XX, octubre de 2004, página 1849, con números de registro digital: 165745, 170007 y 180237, respectivamente.

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 29 de septiembre de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

