



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 17
TOMO III

Septiembre de 2022

Pleno (3) y Primera Sala

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 17
TOMO III

Septiembre de 2022

Pleno (3) y Primera Sala

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

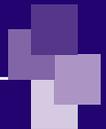
Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (3)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 85/2021, en la que declaró la invalidez del artículo 46, fracciones V, en su porción normativa "y *no haber sido condenado por delito doloso*" y IX, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla,¹ expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno. Dichas normas establecían los requisitos de "y *no haber sido condenado por delito doloso*" y "*No haber sido condenado(a) mediante sentencia firme por delito doloso (sic), cualquiera que haya sido la pena*" para acceder al cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla.

De acuerdo con una mayoría de Ministras y Ministros, dicho requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, viola el derecho de igualdad al no superar un *test* de escrutinio ordinario, pues si bien tiene una finalidad constitucionalmente válida, no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento de esa finalidad.

Realizo este voto concurrente, porque, **si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho de igualdad, respetuosamente, considero que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada.**

Desde mi perspectiva, la resolución debió considerar que el grupo de personas a quienes excluye ese requisito son aquellas que tienen antecedentes penales,

¹ **Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla**

"Artículo 46. Para poder ser designado como titular de la Dirección General, deberá cumplir con lo siguiente:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

"...

"IX. No haber sido condenado(a) mediante sentencia firme por delito dolosos (sic), cualquiera que haya sido la pena, y..."



quienes presentan un caso de categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General² y, por tanto, el artículo 46, fracciones V en su porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso*" y IX de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla debió examinarse bajo un *test* de escrutinio estricto. Por tanto, el estudio debió desarrollarse conforme a las siguientes etapas: (i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad, y (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada.³

Las personas con antecedentes penales son un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Así, al exigir el no haber sido condenado por algún delito para ocupar dichos cargos, la norma excluye a estas personas de la participación en la vida pública del Estado y robustece el estigma social en su contra. Por esa razón, como lo he sostenido consistentemente en múltiples votos, este grupo debe entenderse como una categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General, que

² **Constitución General**

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

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

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

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

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

³ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL *TEST* DE ESCRUTINIO ESTRICTO."



establece una cláusula residual para grupos que han sido sistemáticamente discriminados.

I. El argumento de la mayoría

La sentencia retoma las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁴ 86/2018,⁵ 50/2019,⁶ 108/2020,⁷ 118/2020,⁸ 184/2020,⁹ 192/2020,¹⁰

⁴ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

⁵ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente) al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

⁶ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

⁷ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de diecinueve de abril de dos mil veintiuno. Mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

⁸ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán.

⁹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de la metodología. En contra los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹⁰ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa; Piña Hernández, en contra de consideraciones



275/2020¹¹ y 50/2021,¹² en las que se declaró la invalidez del requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a diversos cargos, requisitos que fueron estudiados bajo un escrutinio ordinario en dichos precedentes.

Derivado de estas consideraciones, la mayoría declaró que las fracciones V, en su porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso*" y IX del artículo 46 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla son contrarias al derecho de igualdad bajo un escrutinio ordinario al considerar que, conforme a los precedentes, no se estaba frente a una categoría sospechosa. De ello concluyó que, si bien dicho requisito tiene el fin constitucionalmente válido de establecer calidades determinadas para el acceso a un empleo público, el requisito de no haber sido condenado por delito doloso, cualquiera que haya sido la pena, para poder acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento de dicho fin, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad.

II. Razones del diseño

Coincidió plenamente con la mayoría en que el precepto es inconstitucional, porque exige a las personas el no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral, pero difiere de la metodología del estudio, ya que desde mi punto de vista, la

y anuncia voto concurrente; y Ríos Farjat, en contra de algunas consideraciones visibles en la página cuarenta y cuatro; y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, en contra de las páginas treinta y seis a cuarenta y dos; Franco González Salas; Aguilar Morales; Pardo Rebolledo; Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente); y Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la metodología, por ende, de las consideraciones y anuncia voto concurrente.

¹¹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Piña Hernández, apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa y Ríos Farjat, apartándose de los párrafos veintiocho a treinta, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto concurrente. González Alcántara Carrancá (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán apartándose de consideraciones, y Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología.

¹² Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto concurrente, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Piña Hernández quien anunció voto particular.



norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han sido condenados a una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Como consecuencia, la porción impugnada debió evaluarse conforme a un *test* de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un *test* estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.¹³

¹³ Por todos, véase: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, tesis: 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional]; "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, tesis: 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional]; "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS." [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, tesis: P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional]; "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO." [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, tesis aislada, 1a. CII/2010, materia constitucional]; "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, tesis: 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional]; "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, tesis: 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional]; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)." [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, tesis: P. XXIV/2011, tesis aislada, materias constitucional y civil]; "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis: P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional]; "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, tesis: P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional].



En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente riguroso desde el punto de vista del respeto a la igualdad.¹⁴

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la sospecha de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.¹⁵ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Los antecedentes penales como categoría sospechosa.

Como lo he sostenido reiteradamente en múltiples precedentes, tener antecedentes penales constituye una categoría sospechosa, pues si bien no están expresamente previstos en el texto del artículo 1o. constitucional, lo cierto es que es una categoría sospechosa comprendida en la última frase de dicho precepto que dice "*por cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*".

Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹⁶ en la medida en la

¹⁴ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." [Novena Época, registro digital: 169877, Primera Sala, jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis: 1a./J. 37/2008, página 175].

¹⁵ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

¹⁶ Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.



que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹⁷ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada "el castigo penal es un proceso de estigmatización".¹⁸ Designar a una persona como "criminal" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,¹⁹ el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en el año dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada, únicamente el 1.1 % logró colocarse en un puesto de trabajo.²⁰ De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal".²¹ Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social –incluyendo oportunidades de reinserción laboral– es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.²²

¹⁷ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.

¹⁸ Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, págs. 143-173, en *Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

¹⁹ CIDH, *Informe Anual 2002*, capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, *Informe Anual 2001*, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

²⁰ De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): pp. 287-311, pág. 300.

²¹ *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

²² *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.



La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico²³ o su raza.²⁴ Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.²⁵ Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.²⁶ Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.²⁷

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación²⁸ como la Ley Nacional de Ejecución

²³ "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

²⁴ Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, "Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities", *Ohio State Journal of Criminal Law*, núm. 6, 2008, pág. 214.

²⁵ *Supra* nota 7, pág. 288.

²⁶ Estefanía Vela Barba, *La discriminación en el empleo en México*, 2017, págs. 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

²⁷ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el amparo en revisión 644/2016, ocho de marzo de dos mil diecisiete, págs. 23-25.

²⁸ **Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación**

"**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el



Penal,²⁹ contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de virtudes y capacidades que poseen. Por ello, el grupo de personas a quienes se refiere la porción normativa, es decir quienes fueron condenados por algún delito, en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

El test de igualdad de escrutinio estricto.

Así las cosas, partiendo de la base de que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución

sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo; ..."

²⁹ **Ley Nacional de Ejecución Penal**

"**Artículo 4.** Principios rectores del sistema penitenciario

"El desarrollo de los procedimientos dentro del sistema penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

" ...

"Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. ..."



debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si: **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.³⁰

Efectivamente, la primera parte del *test* de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que **el requisito persigue un fin constitucionalmente imperioso**, pues el objetivo del legislador fue asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretendan ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de Puebla conforme al artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional,³¹ y con relación a los principios que deben regir a los organismos de conciliación estatales de acuerdo con el artículo 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo, constitucional.³²

³⁰ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL *TEST* DE ESCRUTINIO ERICTO."

³¹ **Constitución General**

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. ..."

³² **Constitución General**

"**Artículo 123.** ... Apartado A ... fracción XX:

"... Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales."



No obstante, la medida **no se encuentra estrechamente vinculada con dicha finalidad**, toda vez que la misma es sobreinclusiva. Lo anterior, pues si bien establece que la persona aspirante al cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación laboral "no [debe] haber sido condenado por delito doloso" y/o "no [debe] haber sido condenado(a) mediante sentencia firme por delito doloso cualquiera que haya sido la pena", no precisa qué tipos de delito en específico, su gravedad o la fecha de su comisión, por lo que no permite diferenciar o establecer en qué casos una condena con (sic) por delito doloso implicaría que una persona no cuenta con las aptitudes y requisitos necesarios para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla.

Así, la norma excluye *a priori* a todas las personas que hubieran cometido cualquier delito doloso, sin considerar que en una gran cantidad de casos, la simple comisión de un delito no diga nada ya sobre el carácter de una persona o su idoneidad para ocupar un cargo al momento de su designación.

Por lo tanto, si la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla prevé en el artículo 46, fracciones V en su porción normativa "y *no haber sido condenado por delito doloso*" y IX los requisitos de "*no haber sido condenado por delito doloso*" y/o "*no haber sido condenado(a) mediante sentencia firme por delito doloso cualquiera que haya sido la pena*" para desempeñar el cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de Puebla; dichas normas son excesivamente amplias para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; por lo que la misma resulta discriminatoria. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del *test*, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, con número de registro digital: 2010595.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 758, con número de registro digital: 30560.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 168/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial local el doce de octubre de dos mil veintiuno.

Por mayoría de votos, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla en su totalidad, en virtud de que el proceso legislativo que le dio origen no garantizó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones adicionales que sustentaron mi razonamiento.

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversos artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, al estimar que son inconstitucionales. Específicamente, consideró que transgredían el reconocimiento de la capacidad jurídica, la libertad y la integridad personales, el derecho a la salud, el consentimiento informado en la atención médica, así como el principio de dignidad humana. De igual manera, estimó que eran contrarios al modelo social propuesto por la Convención de la materia.

En la sentencia se declara la **invalidez** de la totalidad del Decreto impugnado, al advertirse **de oficio** la existencia de una cuestión de estudio preferente, consistente en la ausencia de una consulta previa a las personas con discapacidad durante el procedimiento legislativo que le dio origen.

En apoyo a lo anterior, desarrolla el **parámetro convencional y constitucional** sobre la consulta previa a personas con discapacidad, conforme a lo desarrollado en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas, la 41/2018 y su acumulada 42/2018.



Precedentes de los que se desprenden los **elementos mínimos** que deben cumplir estos mecanismos conforme a la Convención sobre las Personas con Discapacidad; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Observación General Número 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU; el informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un documento de la Unión Interparlamentaria. Tales elementos son los siguientes: **i)** previa, pública, abierta y regular; **ii)** estrecha, con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; **iii)** accesible; **iv)** informada; **v)** significativa; **vi)** con participación efectiva; y, **vii)** transparente.

Una vez sentado el parámetro convencional y constitucional, la sentencia analiza la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla y concluye que es susceptible de incidir en los derechos de las personas con discapacidad, al ser el marco particular de protección en materia de **salud mental** en la entidad federativa mencionada. En consecuencia, existía la obligación de realizar una consulta previa a las personas con discapacidad, lo que no sucedió en la especie.

II. Motivos de la concurrencia

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.¹ Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015² y 96/2014 y su acumulada 97/2014,³ así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,⁴ me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

¹ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el informe de la relatora especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7**, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015,⁵ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,⁶ así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,⁷ 1/2017,⁸ 41/2018 y su acumulada 42/2018,⁹ 212/2020,¹⁰ 18/2021¹¹ y

⁵ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁶ Aprobada en sesión del Pleno el once de agosto de dos mil dieciséis.

⁷ Aprobada en sesión del Pleno el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁸ Aprobada en sesión del Pleno el primero de octubre de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.



240/2020,¹² considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que: **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6 a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diver-

¹² Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.



Los factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

Nota: La sentencia relativa a la acción 168/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 411, con registro digital: 30845.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 176/2021 Y SU ACUMULADA 177/2021, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, RESPECTIVAMENTE.

En sesión pública celebrada el veintiuno de febrero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, promovidas por el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, en contra del procedimiento legislativo y del artículo 32, párrafos primero y segundo, de la Constitución del Estado de Chiapas, reformado mediante Decreto No. 005.

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido de la sentencia, lo hice por consideraciones adicionales tanto en tema de violaciones al procedimiento legislativo, como en el tema de condiciones de acceso de los partidos políticos nacionales al financiamiento público local.

Para explicar mis consideraciones, dividiré mi voto en dos apartados, cada uno de ellos referido a los temas anteriormente mencionados.

I. Voto concurrente relativo al tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.

En este apartado el Tribunal Pleno analizó si el procedimiento legislativo del *Decreto No. 005 por el que se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 32*; y



*los párrafos cuarto y noveno del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*¹ adolecía de vicios. Por mayoría de diez votos se declararon infundados los conceptos de invalidez en donde los partidos accionantes afirmaron que existieron violaciones al procedimiento legislativo.

Para demostrarlo, se expone en la sentencia el parámetro de regularidad en la materia, resaltando que en un Estado democrático es necesario que se respeten los requisitos de forma, publicidad y participación en el proceso legislativo para así, asegurar la participación de las minorías políticas y el cumplimiento de los principios democráticos. Asimismo, se expone el marco normativo y los trabajos legislativos relevantes para la solución, concluyendo que sí se cumplieron los estándares fijados por este Alto Tribunal y que no existieron las irregularidades señaladas.

Si bien coincido con la mayoría en cuanto a declarar infundados los conceptos de invalidez referidos tanto a violaciones de procedimiento, como a la falta de fundamentación y motivación, tengo razones adicionales que desarrollaré a continuación:

- a) En mi opinión debió tomarse en cuenta que el argumento básico del partido consistió que en la sesión de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno no se dio lectura a los nombres de los Ayuntamientos y, además, refiere que en el acta no constan dichos nombres.
- b) Como bien señala la sentencia, por una parte, no existe la obligación de consignar tales nombres, sin embargo, como consta en el acta 9 de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, se dio lectura al oficio suscrito por la diputada secretaria Leticia Méndez Intzin en donde informa la recepción de las ciento diez actas de Cabildo debidamente requisitadas, se consigna el nombre de los Municipios y, además, *dicho documento fue insertado en el acta, por lo que el partido accionante partió de una premisa inexacta.*
- c) Los diputados secretarios pueden realizar certificaciones en términos del artículo 26, numeral 1, inciso d), de la Ley Orgánica del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas,² lo que se realizó en el oficio de veintiocho de octubre

¹ Publicado el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno en el periódico oficial de la entidad federativa.

² **Ley Orgánica del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas**

"Artículo 26.



de dos mil veintiuno, suscrito por la diputada secretaria Méndez Intzin, dirigido a las y los diputados, en donde se informa la recepción de las ciento diez actas de Cabildo debidamente requisitadas en las que se acredita la aprobación de la reforma constitucional.

- d) Dicha circunstancia se constata con la reproducción de la transmisión en vivo de la sesión ordinaria del veintiocho de octubre de dos mil veintiuno del Congreso del Estado de Chiapas, disponible en el sitio de *Youtube* del Congreso de Chiapas, en donde efectivamente se menciona cada uno de los Municipios que aprobaron la minuta de proyecto de decreto en comento, sin que en ningún momento algún diputado pusiera en duda esta situación.
- e) El Tribunal Pleno sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 40/2016,³ donde se estudió un caso similar, que el Congreso estatal cumple con las formalidades establecidas por la Constitución Local para el procedimiento de reformas constitucionales *si en autos obran constancias que adviertan que el Congreso verificó la actualización del número e identificación particularizada de los Municipios que aprobaron la reforma.*
- f) El hecho de que las Actas no hayan sido aportadas al expediente por el Poder Legislativo, como fue requerido, no puede conllevar presumir su inexistencia, pues fue decisión del Ministro instructor no insistir en la adquisición procesal de dichas constancias y proceder al cierre de la instrucción, e incluso, dejar sin efectos el apercibimiento de multa con el que las había requerido,⁴ por lo que al tratarse de una acción abstracta –donde no hay contención de partes– el incumplimiento de una carga procesal no puede generar presunción en contrario.
- g) No existe en autos alguna evidencia que ponga en duda la existencia de las actas de Cabildo que fue certificada por la secretaria del órgano legislativo, la cual no fue cuestionada por el grupo parlamentario del partido accionante, ni por ningún otro grupo parlamentario en la sesión pública donde se dio lectura

"1. Los secretarios de la mesa directiva del Congreso del Estado tendrán las atribuciones siguientes: ... d) expedir las certificaciones que disponga el presidente de la mesa directiva;"

³ Acción de inconstitucionalidad 40/2016, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del nueve de abril de dos mil diecinueve, aprobado por unanimidad de votos. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

⁴ Auto de cuatro de febrero de dos mil veintidós, dictado en la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021.



de los Ayuntamientos que aprobaron la reforma. Por el contrario, de una búsqueda de Internet, resulta que el único Municipio que tiene página de Internet con sus actas de Cabildo actualizadas es Tuxtla Gutiérrez, y consta la aprobación del decreto de reformas en el acta extraordinaria del veintiséis de octubre de dos mil veintiuno disponible en el sitio oficial del Ayuntamiento.⁵ En el caso de los Municipios como Tapachula, San Cristóbal o Comitán las páginas de Internet no han sido actualizadas desde la administración pasada y, en los restantes, algunos ni siquiera tienen página de Internet, por lo que no hay elementos para poner en duda la presunción de validez de la ley.

II. Voto concurrente relativo al tema 2.A Condiciones de acceso de los partidos políticos nacionales al financiamiento público local.

En este apartado el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del párrafo primero del artículo 32 de la Constitución del Estado de Chiapas⁶ y declaró la invalidez de la porción normativa "*para Diputados*". Para ello, la sentencia hace referencia al diverso 52 de la Ley General de Partidos Políticos, que establece que el derecho de acceder al financiamiento público local parte de haber obtenido el 3 % de la votación válida emitida en el "*proceso electoral anterior*", y no distingue ni acota a una elección en particular. Además, se señala que si bien dicha ley no define qué se entiende por "*proceso electoral*", la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sí define dicho concepto en su numeral 207,⁷ por lo que se puede entender como la renovación de los tres niveles de gobierno en el ámbito local.

⁵ Acta Extraordinaria de Cabildo No. 02, martes, veintiséis de octubre dos mil veintiuno. Consultado el diez de febrero de dos mil veintidós por última vez a las 9:09 pm y disponible en: <https://tuxtla.gob.mx/Actas-de-cabildo-2021-2024>.

⁶ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas**

"Artículo 32. Los partidos políticos nacionales y locales que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para Diputados inmediata anterior, recibirán financiamiento público local para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales."

⁷ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 207.

"1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los Ayuntamientos en los Estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal. ..."



Estoy de acuerdo con la conclusión a la que arriba la mayoría, pero con razones adicionales, pues considero que para efectos de interpretar el "*tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior*" del artículo 52 antes referido, tenemos que acudir también a una interpretación sistemática con el diverso 94, incisos b) y c), de la Ley General de Partidos Políticos, que regula que para conservar el registro de partido político local, es necesario haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en **alguna** de las elecciones *para gobernador, diputados a las Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como jefe de Gobierno, diputados al Congreso y Alcaldías en el caso de la Ciudad de México.*

Ciertamente, mientras que en el caso de los partidos políticos locales la obtención de una votación mínima del 3 % en cualquier elección local es presupuesto para la conservación del registro y, por tanto, del financiamiento; en el caso de los partidos políticos nacionales –que no pierden el registro nacional en caso de no obtener ese umbral– lo es para conservar el acceso al financiamiento local, por lo que se trata de un requisito *que atiende a la necesidad de demostrar un mínimo de representatividad*, siendo este concepto el hilo conductor entre ambos artículos, el cual deriva de la obtención del umbral mínimo en cualquiera de los procesos electorales locales.

Finalmente, no pasa inadvertido lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016,⁸ precedente del cual me aparto, pues de manera inexacta se sostuvo la validez de condicionar la distribución de financiamiento público ordinario a que los partidos políticos nacionales hayan alcanzado cuando menos el 3 % de la votación obtenida en la última elección de diputados local.⁹

Por todo lo anteriormente expuesto es que estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, aunque lo hago con razones adicionales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto,

⁸ Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, resuelta por el Pleno en la sesión pública de cinco de enero de dos mil diecisiete. Ponencia del Ministro Pérez Dayán.

⁹ "... así, por lo hace a la fracción I del apartado A del artículo 47 reclamado, reitera la regla consistente en que para obtener financiamiento es necesario haber alcanzado cuando menos el tres por ciento de la votación obtenida en la última elección de diputados, tal y como lo prevé el numeral 1 del artículo 52 de la ley general."



aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 458, con número de registro digital: 30559.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 2022.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE MANUEL BENAVIDES, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión celebrada el veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 70/2020, promovida por el Municipio de Manuel Benavides, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla."

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

I. Fallo mayoritario

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



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

II. Razones de disenso

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

2 Constitución General

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

3 Constitución General

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

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

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

"...

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

4 Constitución General

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



De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "*Las órdenes para disponer del agua almacenada en la presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua*", que se reclaman es constitucional, pues

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

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

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

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

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

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

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



implicó el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

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

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 70/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1547, con número de registro digital: 30811.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 138/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE OJINAGA, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 138/2020, promovida por el Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua, en

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

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

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



la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero".

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

I. Fallo mayoritario

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

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

II. Razones de disenso

Al igual que en la controversia constitucional 56/2020,¹ si bien en un principio voté en contra de la procedencia de la controversia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero", obligado por la mayoría me pronuncié en el estudio de fondo. De esta forma, como sostuve en dicha sesión, estoy con el sentido de la sentencia de declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que,

¹ Resuelta en sesiones del Pleno celebradas el veinte, veinticuatro y veinticinco de enero de dos mil veintidós.



en este caso, el Ejecutivo Federal no estaba constitucionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer de tales aguas, pero apartándome de consideraciones.

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

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

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

En primer lugar, la Constitución General no prevé a favor de los Municipios una intervención en todos los actos que involucren aguas nacionales, sino únicamente en aquellos relativos al acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Además, dicha participación es de configuración legal, sin que al día de hoy se haya expedido la normativa en la materia.

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

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



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

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

En todo caso, la Constitución General² exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los Municipios, la cual no se ha emitido y fue materia del pronunciamiento del Pleno respecto de la existencia de la omisión legislativa.

En el mismo sentido, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento, pues únicamente establece, en su párrafo sexto,³ que la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que determinen las leyes; mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

Conforme a lo anterior, no es posible desprender de algún precepto de la Constitución General la obligación del Poder Ejecutivo Federal de coordinarse con el Municipio actor en la disposición de las aguas de la presa "El Granero";

² Régimen transitorio de la reforma constitucional publicada el ocho de febrero de dos mil doce "Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

³ **Constitución General**

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



al margen de que el Municipio actor no alegó y mucho menos demostró que las órdenes del Ejecutivo hayan incidido de alguna forma en su capacidad de garantizar el derecho al agua para consumo personal y doméstico, en términos del artículo 4o. constitucional.

Por último, para llegar a esta conclusión, es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. De conformidad con el último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,⁴ este Alto Tribunal sólo puede conocer de violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos del actor únicamente se conforma por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto y 73, fracción XVII, de la Constitución General⁵ y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

4 Constitución General

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

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

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

"...

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

5 Constitución General

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

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

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

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

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

"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas



De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "*Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa Luis L. León 'El Granero', ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua*", que se reclama, es constitucional, pues implicó el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación, en términos de los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

Por estas razones, obligado por la mayoría, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de las órdenes de disposición del agua de la presa, pero no por las consideraciones que sustenta la sentencia, sino por las aquí expuestas.

divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

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

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

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



Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 138/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 1829, con número de registro digital: 30808.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de septiembre de 2022.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 294/2020 Y SUS ACUMULADAS 298/2020 Y 301/2020, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL TRABAJO, FUERZA POR MÉXICO Y MORENA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **seis de diciembre de dos mil veintiuno**, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, donde se determinó, por una parte, **sobreseer** respecto del artículo cuarto transitorio del Decreto No. LXIV-201 impugnado, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas; **reconocer la validez** del artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-201, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veinte, así como la de los artículos primero, segundo, en su porción normativa "*Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados*", y quinto del referido decreto.

Y, por último, **declarar la invalidez** de los artículos transitorios segundo, en su porción normativa "*En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto*" y tercero del Decreto LXIV-201, mediante el cual se reforma el párrafo tercero de la fracción V del artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil veinte.



Al respecto, debo precisar que si bien compartí el sentido de la propuesta; lo cierto es que, no compartí diversas consideraciones en atención a lo siguiente:

En primer lugar, en relación con el estudio realizado en el apartado segundo del **Tema 2**, referente a la "*Alegada falta de fundamentación y motivación, así como violación al principio de progresividad*" me aparto de lo establecido en los párrafos 120 a 125, en los que se mencionan los actos legislativos que requieren una motivación ordinaria, pues ameritan un análisis poco estricto por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de no vulnerar la libertad política de la Legislatura y respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales en el marco de sus atribuciones.

Ello pues la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. Siendo que, a decir de la sentencia, en el caso de la reducción de las magistraturas del Tribunal Electoral Local no encuadra en los supuestos de motivación reforzada, pues no afecta de manera directa algún derecho humano o bien constitucionalmente relevante que afecte directamente a la ciudadanía tamaulipeca y los partidos políticos.

No obstante, respetuosamente, considero que debían matizarse las consideraciones contenidas en dichos párrafos, pues a mi modo de ver debió precisarse que la motivación reforzada no es exigible únicamente cuando se trate de categorías sospechosas o afectación a derechos humanos, sino que ésta también se da cuando se afecte algún bien o valor relevante desde el punto de vista constitucional de conformidad con la jurisprudencia **P./J. 120/2009**, del Tribunal Pleno, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

En otro aspecto, por lo que hace al estudio del **Tema 5**, relativo a la "*Facultad del Congreso Local para regular la integración del Tribunal Local*", en el que se determinó que el Congreso del Estado de Tamaulipas sí tiene competencia para determinar si el Tribunal Electoral Local debe integrarse por tres o cinco magistraturas en términos de lo que disponen los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 116.** El Poder Legislativo y Judicial (sic) y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.



Si bien, compartí la ejecutoria considero en primer lugar que este punto debió analizarse de forma preferente por ser un tema competencial, como se ha hecho en asuntos similares en los que se cuestiona la competencia del órgano legislativo para legislar en la materia.

Además, de forma respetuosa, me aparto de las consideraciones vertidas en el párrafo –correspondiente al engrose– 169, el cual establece que *"en el dictamen elaborado por las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Congreso de Tamaulipas sobre la iniciativa de reducir las magistraturas electorales, se determinó que la reducción en la integración del Tribunal Electoral Local se debía al buscar garantizar el principio de austeridad presupuestal, fortalecer el Sistema de Salud tamaulipeco y en observancia a la tendencia de que los órganos jurisdiccionales electorales se integren por tres magistraturas. De lo anterior, no es posible advertir que la finalidad de la reforma hubiera sido la intromisión, subordinación o dependencia del citado Tribunal Electoral frente al Congreso de Tamaulipas"*.

Lo anterior, pues me parece que la intromisión, dependencia o subordinación no pueden determinarse atendiendo a la intención del legislador, sino que depende del análisis de lo que realmente establece la norma y de las facultades constitucionales del órgano legislativo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

" ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

" ...

"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: ...

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. ..."

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Artículo 106.

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada **y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado y de la Ciudad de México.** ..."

Como además ya fue determinado previamente al resolverse la acción de inconstitucionalidad 142/2019, fallada el primero de diciembre de dos mil diecinueve, en la que voté a favor.



Finalmente, considero que la ejecutoria no dio contestación al argumento planteado por las accionantes en el sentido de que el Congreso tamaulipeco no podía legislar sobre el número de los integrantes del Tribunal Electoral al ser este último un órgano constitucional autónomo. Argumento que a mi modo de ver debía calificarse como infundado pues la competencia del Congreso Local para establecer el número de magistraturas no está condicionada a que el órgano jurisdiccional electoral sea autónomo, sino que dicha competencia como advierte la ejecutoria deriva de los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la propuesta, pero separándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 364, con número de registro digital: 30558.

La tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con número de registro digital: 165745.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2021, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

En sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos, resolvió declarar la inconstitucionalidad del artículo undécimo, primer párrafo, así como de los apartados XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numeral 1 y XXIV, numeral 1, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa al referido ordenamiento legal y, por mayoría de diez votos, los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII,



numeral 2.1, todos de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno.

Lo anterior, al analizar normas que establecían infracciones por conductas indeterminadas o imprecisas y cobros por el derecho de acceso a la información; en relación con estas últimas, se sostuvo su inconstitucionalidad por violación al principio de gratuidad, toda vez que no se justificó por el legislador local si las tarifas atendían a elementos objetivos y razonables en función del costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, si bien comparto el sentido de la ejecutoria, me parece que aquellas porciones normativas que contienen cuotas iguales o menores a \$1.00 (un peso 00/100 moneda nacional) por copias simples e impresión de documentos, y de \$20.00 (veinte pesos 00/100 moneda nacional) por información entregada en disco compacto o DVD, no resultan inconstitucionales toda vez que, con independencia de que el legislador no hubiere justificado los costos respectivos, dichas cuotas no resultan notoriamente desproporcionales.

De ahí que no comparto la declaratoria de invalidez de las siguientes porciones normativas:

- Fracción XXII, por los servicios prestados por las dependencias del Poder Ejecutivo, derivados de la Ley de Transparencia, numeral 3. Disco compacto grabable, por cada uno \$17.88 (diecisiete pesos 88/100 moneda nacional).
- Fracción XXIII, por los servicios prestados por el H. Congreso del Estado, numerales 1.1, copia en papel tamaño carta, por cada hoja \$0.58 centavos; y 1.2 copia en papel tamaño oficio, por cada hoja \$0.72 centavos.
- Fracción XXIV, por los servicios prestados por el Tribunal Superior de Justicia, numerales 1.4, disco compacto grabable, cada uno \$18.00 (dieciocho pesos 00/100 moneda nacional) y 1.5, disco DVD grabable, cada uno \$18.00 (dieciocho pesos 00/100 moneda nacional).

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 35/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 303, con número de registro digital: 30393.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de varios artículos de las leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

El Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas que establecen el cobro de derechos por alumbrado público y el de impuestos adicionales, al considerarlas contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.¹ Comparto tal conclusión alcanzada, aunque por motivos adicionales para el caso del cobro de derechos por alumbrado público. Además, por consideraciones distintas en la metodología y análisis de constitucionalidad de los impuestos adicionales.

Respecto al cobro **de derechos por alumbrado público**, como argumento adicional, encuentro que las normas resultan violatorias del derecho de seguridad jurídica porque ocasionan incertidumbre en cuanto a los sujetos del tributo a partir de que establecen una categorización de sujetos que fija la obligación de pago en razón de su domicilio, tipo de predio y de las actividades económicas que realice, perdiendo así de vista que el servicio de alumbrado público beneficia a toda la ciudadanía de un Municipio y no únicamente a los sujetos ahí contemplados.²

¹ Por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández, y la suscrita, y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

² Sobre este punto se analizaron diversas normas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilpancingo de los Bravo, Taxco de Alarcón, Iguala de la Independencia, Zihuatanejo de Azueta y Acapulco de Juárez. Todas, aunque no de manera idéntica, cuentan con una estructura normativa similar, por lo que a manera de ejemplo se transcribe la parte conducente del artículo 23 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo para el ejercicio fiscal de 2021:

"Artículo 23. ...

"En consecuencia, el Ayuntamiento percibirá ingresos a través de la Tesorería Municipal, o por medio de quien suministra la energía eléctrica que se consume en el servicio de alumbrado público, previo convenio entre el gobierno municipal; **el cobro se hará a la persona física o moral de forma mensual o bimestral mediante la clasificación siguiente:**



En cuanto al cobro de los **impuestos adicionales**, el Pleno consideró que las normas son inconstitucionales porque al gravar la realización de pagos por concepto de impuesto predial y de los derechos catastrales, de tránsito y vialidad, de agua potable y de alcantarillado, contravienen el principio de proporcionalidad tributaria en razón de que no atienden a la verdadera capacidad contributiva de los causantes, toda vez que la realización de esos pagos **no revela una manifestación de riqueza de las personas**. En la sentencia se estudian todas estas contribuciones de manera conjunta y se concluye que, con independencia de su estructura normativa, los impuestos adicionales automáticamente son inconstitucionales por gravar dos veces una misma manifestación de riqueza, es decir, no puede haber contribuciones sobre el producto de un impuesto distinto.

Estoy de acuerdo con tal aserto sólo por lo que hace a la **contribución estatal**, pues respecto de los demás, sólo coincido con la invalidez a partir de una metodología y consideraciones distintas. En mi opinión, las contribuciones denominadas "impuestos adicionales" ameritan un estudio específico y analítico respecto de cada una de ellas.

En ocasiones anteriores el Tribunal Pleno ha invalidado este tipo de normas, que regulan "impuestos adicionales", por violación al principio de proporcionalidad tributaria bajo el argumento de que gravan de manera general la totalidad de los pagos realizados por los contribuyentes por concepto de impuestos y derechos municipales (sin especificar cuáles), lo cual no atiende a una manifestación económica definida, por el contrario, resulta absolutamente indeterminada. Así se hizo en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,³ en la 95/2020,⁴ y en la 107/2020.⁵

Desde mi perspectiva, existe una diferencia sustancial entre esos precedentes y las normas analizadas en el presente caso, en tanto que las disposiciones aquí impugnadas **no gravan de manera global o indeterminada un universo de contribuciones** [por ejemplo, como sí ocurría en las normas que hemos

¹I. Predios urbanos baldíos y rústicos ...

²II. Casa habitación: ... (aquí se establecen diversas categorías con distintas tasas: precaria, económica, interés social, regular, residencial, entre otras).

³III. Establecimientos comerciales pequeños: (sic) ... (diversas categorías atendiendo al tamaño)

⁴IV. Establecimientos comerciales: (sic) ... (diversas categorías atendiendo al tamaño)

⁵VI. Establecimientos de servicios e industriales: ...(sic)"

³ Resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve por unanimidad.

⁴ Resuelta el veintidós de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de votos respecto de este tema.

⁵ Resuelta el trece de octubre de dos mil veinte por unanimidad.



declarado inconstitucionales por establecer un impuesto sobre todos "los demás impuestos y derechos municipales"⁶]. En los supuestos aquí analizados el legislador sí delimitó la aplicación del impuesto adicional únicamente a los pagos por determinados conceptos, por ejemplo, sobre el impuesto predial, los derechos catastrales, o los derechos por servicios de agua, drenaje y alcantarillado. En consecuencia, no podían ser aplicados esos precedentes de manera idéntica.

No todo "impuesto adicional" o cualquiera que sea su denominación formal resulta por sí inconstitucional. El propio artículo 115 de la Constitución Política del País autoriza a los Municipios a administrar libremente su hacienda, que por disposición de la propia Constitución se compone de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones **incluyendo tasas adicionales** y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor.⁷ Es decir, no hay un diseño legislativo formal o limitado para su establecimiento. **Esto implica que, para no cancelar la posibilidad constitucional que los Municipios tienen para allegarse de recursos a través de tasas adicionales, no podemos generar conclusiones totalitarias. A la luz del argumento de la sentencia, pareciera que cualquier tasa aplicada a un impuesto distinto plenamente identificado resulta inconstitucional, y ello no lo comparto.**

⁶ En la acción de inconstitucionalidad 107/2020 (Baja California), resuelta por unanimidad de votos respecto de este tema, analizamos como impuestos adicionales el de fomento deportivo y educacional que establecía lo siguiente:

"**Artículo 17.** Son sujetos de este impuesto, los contribuyentes de los demás impuestos, derechos y de créditos fiscales municipales."

"**Artículo 18.** Este impuesto se causará a razón del 15 % sobre el monto de los demás impuestos y derechos a cargo del contribuyente."

⁷ "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...

"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"**a)** Percibirán las contribuciones, **incluyendo tasas adicionales**, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."



Por lo anterior, dado que no se está gravando algo indeterminado, sino contemplando tasas a impuestos locales **bien identificados** a la luz de la posibilidad que la Constitución Política del País les otorga a los Municipios, consideré que cada contribución debió ser analizada por sus propios méritos. Para ello, dado que son bastantes Municipios, me permito ejemplificar de la siguiente forma:

Estructura normativa de las normas impugnadas

Impuesto adicional al fomento educativo y asistencia social

Artículo [i] Con fines de fomento educativo y asistencia social, se causará un impuesto adicional del 15 % sobre el **producto** de los siguientes conceptos:

I. Impuesto predial.

II. Derechos por servicios catastrales.

III. Derechos por servicios de tránsito.

IV. Derechos por los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales.

Impuesto adicional pro caminos

Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas no turísticas del Municipio en cuestión un 15 % **adicional pro-caminos** sobre el **producto** de los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo [Impuesto predial y derechos por servicios catastrales] de esta ley ...

Impuesto adicional pro turismo

... y en aquellas zonas del Municipio consideradas como turísticas, además del 15 % pro-educación y asistencia social, se causará **adicionalmente un 15 % pro-turismo** sobre el **producto** recaudado por los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo [Impuesto predial y derechos por servicios catastrales] de esta ley.

Impuesto adicional pro redes

... por los derechos de **consumo de agua potable** establecidos en el artículo [consumo de agua potable] de este ordenamiento se causará un **impuesto**



adicional del 15 % pro-redes, para el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento del propio servicio, con excepción de las tarifas domésticas, este impuesto adicional será recaudado por las comisiones de agua potable y alcantarillado de cada Municipio, las que rendirán cuentas y concentrarán lo recaudado a la caja general de la Tesorería Municipal;

Impuesto pro equilibrio ecológico

... así como también y con el objeto de apoyar el programa de recuperación del **equilibrio ecológico forestal** de los Municipios, se causará y pagará un **impuesto adicional del 15 %**, sobre el monto de los derechos por los servicios prestados por las autoridades de tránsito establecidos en el artículo [derechos prestados por autoridades de tránsito] de la presente ley, cuya recaudación deberá ser enterada y concentrada a la caja general de la Tesorería Municipal.

Contribución adicional estatal

... **En el pago de impuestos y derechos, se cobrará adicionalmente el 15 % por concepto de contribución estatal**, excepto sobre los impuestos predial, adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable.

Como se observa, no estamos en el caso de gravar el universo de lo indeterminado. El legislador local está fincando tasas al producto de un impuesto distinto plenamente identificado. Los impuestos adicionales de fomento educativo, asistencia social, pro caminos y pro turismo establecen una serie de tasas a aplicar **sobre el producto del impuesto predial y los servicios catastrales**. El impuesto adicional pro redes pone una tasa adicional a los **derechos por consumo de agua**. Finalmente, el impuesto adicional de equilibrio ecológico una tasa a **los servicios prestados por autoridades de tránsito**.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, compartí la declaratoria de invalidez a la luz de las siguientes reflexiones:

El **impuesto adicional de fomento educativo y asistencia social** es inconstitucional, pues se gravan las obligaciones tributarias consistentes en el pago de distintas contribuciones, particularmente y, de manera general: el impuesto predial, los derechos por servicios catastrales, los derechos por servicios de tránsito, y los derechos por los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales. Tal circunstancia genera una



incongruencia entre el mecanismo impositivo y la capacidad contributiva de los causantes. En otras palabras, no se trata de la misma actividad denotativa de capacidad económica.⁸

Respecto a los **impuestos adicionales pro caminos y pro turismo** observo que éstos se establecen a partir de aspectos tales como la ubicación del predio en una zona no turística (en el caso del impuesto pro caminos) o turística (en el caso del impuesto pro turismo). Las contribuciones como el impuesto predial y los derechos por servicios catastrales se vinculan a un bien inmueble. Así, en principio, el fin específico de la tasa adicional como lo es la construcción de caminos en zonas no turísticas o el fomento al turismo en zonas que son clasificadas como turísticas **guarda una relación razonable con el impuesto primigenio, pues impacta, cuando menos de manera indirecta, en la plusvalía de las propiedades.** Sin embargo, **el sistema por sí mismo genera inequidad** porque no recae de manera general sobre la totalidad de propietarios y poseedores de predios en los Municipios (cuya recaudación se destina a un fin específico que bien podría ser inclusive de manera concurrente tanto para la construcción de caminos como el fomento al turismo). Por el contrario, con independencia de que se prevea el mismo porcentaje adicional, la actualización del impuesto depende de la ubicación territorial y la calificación de una zona como turística o no. De hecho, se observa que el Municipio de Chilpancingo de los Bravo sólo contempla el impuesto adicional pro caminos, y no así el impuesto adicional pro turismo, lo que implicaría gravar, con un impuesto adicional, el impuesto predial exclusivamente de aquellos inmuebles que se encuentren en zonas no turísticas.

Por otra parte, el **impuesto adicional pro redes** grava los derechos de consumo de agua potable, y su destino específico consiste en el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento del servicio. En este caso también existe una relación razonable entre el destino de la contribución y la manifestación de riqueza de las personas al encontrarse vinculada con el consumo de agua. Sin embargo, coincido con la invalidez pues las normas no definen qué debe entenderse por "consumo de agua potable", lo cual me

⁸ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia del Pleno número P./J 10/2003, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.". Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XVII, mayo de 2003; pág. 144. P. /J. 10/2003. Jurisprudencia por reiteración. Amparos en revisión 243/2002, 262/2002, 213/2002, 614/2002 y 235/2002, resueltos en sesión de 13 de mayo de 2003, por unanimidad de 11 votos.



parece necesario porque los derechos por servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado abarcan los relativos al abastecimiento y conexión a la red de agua y drenaje, pero de las normas impugnadas no se advierten los servicios específicos que constituyen el consumo sobre el cual se causa el impuesto adicional pro redes. Es decir, esa contribución es violatoria del principio de seguridad jurídica y legalidad tributaria al no permitir apreciar con claridad la base de la contribución.

Finalmente, el **impuesto adicional de equilibrio ecológico forestal** establece un porcentaje adicional sobre el monto de los derechos por los servicios que brindan las autoridades de tránsito municipales, tales como la expedición de licencias para conducir transporte público y privado, permisos provisionales, transporte de materiales, entre otros, como el uso de grúas. El destino de la contribución es el de apoyar el programa de recuperación del equilibrio ecológico forestal. Sin embargo, las normas impugnadas relativas a esa contribución no establecen una relación mínima entre el destino antes mencionado y la manifestación de riqueza de las personas, pues ésta no se refleja con el pago de los derechos por los servicios prestados por autoridades de tránsito. Consecuentemente, la contribución resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Por lo anterior, si bien estoy a favor de la invalidez de las normas impugnadas, lo hago a la luz de la metodología y las razones expuestas en el presente documento, que entraña mi voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 650, con número de registro digital: 30470.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 294/2020 Y SUS ACUMULADAS 298/2020 Y 301/2020.

En sesión pública ordinaria celebrada el seis de diciembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020.



En la discusión de dicho asunto reservé un **voto concurrente** en diversos temas del considerando sexto, atinente al estudio de fondo. A continuación expongo los diferendos con las consideraciones aprobadas por la mayoría.

- **"Tema 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."**

I. Decisión mayoritaria

En este tema, por mayoría de siete votos, se decidió que el decreto impugnado no violaba la veda electoral prevista en la Ley Fundamental, básicamente, porque su contenido no estaba llamado a incidir en el ya iniciado proceso electoral 2020-2021 y durante el cual se emitió tal decreto, sino, en su caso, en el inmediato siguiente.

II. Razones que sustentan el voto concurrente

Si bien comparto esa conclusión, estimo oportuno realizar algunas precisiones de acuerdo con el criterio que he adoptado en precedentes.

En primer lugar, me interesa aclarar que, a diferencia de la gran mayoría de precedentes en los que se ha debatido sobre las finalidades de la veda electoral, este caso en concreto no planteó una controversia sobre normas generales que tuvieran como propósito específico alterar o prorrogar el inicio del proceso electoral respectivo, por lo que es necesario ser cautelosos en cuanto a la aplicabilidad de aquellos precedentes, en los que expresé tener diferencias argumentativas porque precisamente esos cambios podían tener detrás la intención de burlar la veda electoral.

Eso no es un problema en este caso. El decreto aquí impugnado no cambió el inicio de un proceso electoral. Tal decreto tuvo por propósito reducir de cinco a tres el número de magistraturas que integran el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas.

Además, reiteradamente me he manifestado en el sentido de que el análisis que se haga en este tipo de asuntos debe ser casuístico.

Dicho lo anterior, y de acuerdo con mi lectura del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal,¹ la veda electoral debe entenderse en un

¹ "... Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. ..."



sentido **material**. De tal suerte que, para calificar si una modificación es o no fundamental, es necesario que el cambio provocado por tal reforma *impacte efectivamente* en las bases del proceso electoral **en el que deban aplicarse**, ya sea que esté por iniciar o ya se encuentre en curso.

Así voté en la **acción de inconstitucionalidad 171/2020**.² En ese precedente se determinó que el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional, comprende **una obligación** consistente en que las normas electorales deben quedar publicadas y promulgadas noventa días antes del proceso **en el que vayan a aplicarse**; por la otra, se ha inferido **una prohibición** referida a que dichas normas no podrán sufrir modificaciones fundamentales una vez que haya iniciado el proceso electoral.

De igual manera, se destacó que partiendo de la exposición de motivos de la reforma constitucional en la que se incluyó este párrafo, las dos prescripciones señaladas "*únicamente [operan] si las leyes electorales que se emiten afectan el proceso electoral que iniciará en el plazo de noventa días o bien durante su desarrollo*".³

Como puede verse, la expresión "**en el que vayan a aplicarse**" es crucial para la decisión de este asunto. De dicha expresión es posible desprender que la **única** forma de reformar, publicar y promulgar normas electorales dentro de la veda legislativa electoral es que las nuevas normas inicien su vigencia **después de que concluya el proceso electoral que está por iniciar o que ya se encuentra en curso**.

En el caso pasa justamente esto último, pues el decreto impugnado jamás estuvo pensado para desdoblar sus efectos normativos en el ya iniciado proceso electoral 2020-2021, por lo que no podría considerarse un intento legislativo tendente a variar las reglas de esa contienda específica. En definitiva, **no es una modificación fundamental dirigida a aplicarse en él**.

Si bien es cierto que la reforma aquí impugnada fue promulgada y publicada el veintisiete de octubre de dos mil veinte cuando ya había iniciado el proceso electoral 2020-2021, también lo es que esa modificación siempre estuvo pensada a futuro, como lo evidencia el artículo primero transitorio del decreto respectivo, que dispone:

² Acción de inconstitucionalidad 171/2020. Sentencia de **siete de septiembre de dos mil veinte**.

³ Acción de inconstitucionalidad 29/2005, p. 74. En el mismo sentido véase la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017. p. 152.



"TRANSITORIOS

"**Artículo primero.** El presente Decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, y entrará en vigor al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021.

"..."

En dicha norma de tránsito se estableció con toda precisión que la reducción de magistraturas entraría en vigor el día siguiente al en que terminara el multicitado proceso electoral. Y de conformidad con los documentos aportados durante la sustanciación de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, fue posible desprender que la conclusión de ese proceso electoral 2020-2021 ocurrió el **uno de octubre de dos mil veintiuno.**

Por tanto, en todo momento estuvo garantizado que para el proceso electoral 2020-2021, que tuvo lugar desde el **doce de septiembre de dos mil veinte** y hasta el **uno de octubre de dos mil veintiuno**, el Tribunal Electoral Estatal se integraría por cinco magistraturas, según lo que establecía la Constitución Local y las leyes electorales aplicables para ese específico proceso electoral, respecto de las cuales sí estaba vigente la veda electoral.

Ahora bien, por el momento en que se emitió, es evidente que el decreto impugnado estuvo motivado por la intención del Congreso de Tamaulipas de anticiparse a la designación que en su caso hiciera el Senado de la República para cubrir las dos magistraturas que quedarían vacantes en el año dos mil veinte, pues de ello dependía que fuera posible materializar la reducción de integrantes del Tribunal Electoral Local.

Dicho con otras palabras, si en noviembre de dos mil veinte concluía el encargo de dos magistraturas, y el Senado de la República desplegaría el procedimiento para cubrirlas, era necesario que esa Cámara supiera que las dos personas que resultarían electas ocuparían un cargo que existiría únicamente para proceso electoral 2020-2021, pues al concluir éste, entraría en vigor el decreto impugnado y, con ello, esas ponencias desaparecerían.

Fue el objetivo plasmado expresamente en el diverso artículo segundo transitorio del decreto impugnado que dice lo siguiente:

"**Artículo segundo.** Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de



noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados.

"En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto."

Es por ello por lo que compartí la conclusión de la mayoría, pues es evidente que el contenido normativo del decreto impugnado no estaba dirigido a tener aplicación en la integración del Tribunal Electoral Local para el proceso electoral 2020-2021 que se encontraba en curso (aspecto que sí estaba vedado), sino que, pensando en el futuro, se enfocó en modificar a la baja el número impar de integrantes de ese órgano y legislar reglas de tránsito que permitiera consolidar esa reducción al concluir precisamente el proceso electoral 2020-2021.

- **"Tema 2. Violaciones al procedimiento legislativo", específicamente en el punto 2.2, relativo a la fundamentación y motivación y a la violación al principio de progresividad."**

I. Decisión mayoritaria

En este punto, el Pleno determinó, por mayoría que la fundamentación y motivación del decreto impugnado debía ser ordinaria porque la reforma que reduce el número de magistraturas integrantes de un Tribunal Electoral Local no afecta directa ni indirectamente derechos humanos y tampoco constituye una violación al principio de progresividad.

II. Razones que sustentan el voto concurrente

Si bien comparto que la intensidad de la motivación debe ser ordinaria, no coincido en que la modificación del número de integrantes de un órgano jurisdiccional electoral estatal esté desvinculada de los derechos humanos.

A mi juicio, la función de un Tribunal Electoral está conectada de forma indirecta con derechos humanos. Esto es así, porque al ser la autoridad encargada de resolver las impugnaciones que se susciten en el marco de un proceso electoral, lo convierte precisamente en una garantía institucional (de naturaleza



jurisdiccional) de protección de los derechos político-electorales de los participantes activos y pasivos de una contienda electoral. Así, la modificación de aspectos esenciales de esa garantía de tutela jurisdiccional, tal como lo es su integración, tiene un impacto indirecto en la esfera jurídica de los participantes del juego democrático.

En ese sentido, desde mi perspectiva, la motivación debe ser ordinaria por dos razones: la **primera**, porque la modificación ocurre respecto de una cuestión que compete regular a las entidades federativas en sus Constituciones Locales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;⁴ y la **segunda**, porque el objeto de la reforma es orgánico, es decir, no desaparece la garantía institucional que indirectamente protege derechos humanos político-electorales, sino que modifica su integración o funcionamiento, por lo que el impacto que genera el cambio normativo no demanda una motivación reforzada, en tanto no se actualiza alguno de los supuestos para exigir una justificación más intensa.

Por último, también comparto que no se vulnera el principio de progresividad, no porque la reforma no esté conectada de ninguna manera con derechos fundamentales, sino porque la modificación, además que es en ejercicio de una competencia normativamente asignada a las entidades federativas, *per se*, no es indicativa de una disminución en el grado de tutela de los derechos político-electorales de los actores políticos, por lo que, en el nivel de abstracción que caracteriza a las acciones de inconstitucionalidad, no es posible evaluar si la reducción del número de magistraturas que integran el Tribunal Electoral Local genera o no un retroceso en la protección de los derechos político-electorales.

- **"Tema 6. Facultad del Senado de la República para designar las magistraturas de los órganos jurisdiccionales electorales locales por siete años y la vulneración al proceso de escalonamiento y el principio de inamovilidad."**

I. Decisión mayoritaria

En el presente apartado se analizó el planteamiento de invalidez formulado en contra del artículo segundo transitorio del decreto impugnado, pues los accio-

⁴ **Artículo 106.**

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, **de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado** y de la Ciudad de México."



nantes consideraron que este precepto vulneraba el plazo de siete años que deben durar en su encargo los Magistrados que integren el Tribunal Electoral Local. Dicho precepto, en la parte cuestionada, establecía lo siguiente:

"**Artículo segundo.** Los Magistrados del órgano jurisdiccional en materia electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados.

"En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto."

Al respecto, se razonó que el artículo 106, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que los integrantes de las magistraturas de los Tribunales Electorales Locales permanecerán en su encargo por siete años, sin excepciones, esto tomando en cuenta que su permanencia y estabilidad en el cargo garantizan la independencia y autonomía de dichos órganos.

Bajo dicho parámetro se advirtió que en la porción normativa aludida, el Congreso del Estado de Tamaulipas establecía que los nuevos integrantes del Tribunal Electoral de dicha entidad, que sustituyeran a quienes terminaban su encargo en noviembre de dos mil veinte, ocuparían las magistraturas únicamente por un plazo aproximado de diez meses.⁵

En consecuencia, se razonó que como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía un plazo específico para la duración de las magistraturas electorales locales, el cual además, no admitía ningún tipo de excepción, el hecho de que se previera un plazo menor –*diez meses*–, contravenía directamente el mandato de inamovilidad en el cargo y, por tanto, vulneraba el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal.

⁵ Tomando en cuenta que el decreto impugnado entraría en vigor el uno de octubre dos mil veintiuno de conformidad con el artículo primero transitorio, el cual a la letra dispone lo siguiente: "Artículo primero. El presente decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, y entrará en vigor al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021."



Por ende, el Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto LXIV-201, en la parte que ha sido precisada.

II. Razones que sustentan el voto concurrente

Si bien comparto la decisión de declarar la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto LXIV-201, en la porción normativa a la que se ha hecho referencia, me aparto de las consideraciones que la sostienen.

Esto porque a mi parecer, la regla prevista en el artículo 106, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece que los Magistrados del Tribunal Electoral Local deben durar en su encargo siete años, **no debe considerarse como una regla categórica que no admite ningún tipo de excepción**, tal como se afirma en el párrafo 181 de la presente resolución.

Por el contrario, considero que la realidad puede presentar una serie de supuestos en los que resulte válido matizar esta regla, sin que tal circunstancia implique necesariamente atentar contra la estabilidad y permanencia de estas magistraturas y, por tanto, contra la autonomía e independencia de estos órganos jurisdiccionales.

Un claro ejemplo de esto aconteció al momento de integrarse por primera vez el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas, pues a pesar de estar vigente la regla que establece que los Magistrados de los Tribunales Electorales deben durar siete años en el cargo, la realidad fue que, a fin de cumplir con el diverso mandato de escalonamiento, las designaciones se hicieron por periodos de tres, cinco y siete años, es decir, se estableció una duración diferenciada a fin de que el órgano pudiera renovarse de manera escalonada. La pregunta que surge es ¿estas designaciones que se realizaron por un periodo menor a siete años fueron válidas?

En mi opinión, difícilmente podría sostenerse que tales designaciones vulneraron el artículo 106, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que es claro que se trata de una cuestión excepcional y transitoria, dada la nueva conformación del órgano y la necesidad de cumplir con el mandato de escalonamiento. Sin embargo, si aceptamos la premisa que se sostiene en el párrafo 181 de la presente resolución, tendríamos que reconocer que este tipo de regímenes transitorios no son válidos, **dado que la regla de la duración es categórica y no admite ningún tipo de excepción bajo ningún supuesto.**



Considero que no resulta conveniente generar este tipo de criterios inflexibles, pues como lo señalé, la realidad puede presentar una serie de supuestos en los que dicho mandato requiere ser matizado o atenuado a la luz de determinadas situaciones transitorias, sin que ello necesariamente implique dejar de proteger el principio de estabilidad en el cargo de los Magistrados que integran el Tribunal Electoral Local.

No obstante, a pesar de no compartir la argumentación de la presente ejecutoria, coincido con su conclusión, pues estimo que el artículo segundo transitorio del decreto impugnado, en la porción que se analiza, **sí es inconstitucional ya que es una norma retroactiva y en el supuesto concreto, altera el principio de estabilidad en el cargo.**

Es retroactiva porque opera sobre situaciones ocurridas con anterioridad a su entrada en vigor.

Concretamente, pretendía surtir efectos sobre la designación de los nuevos Magistrados ocurrida en diciembre de dos mil veinte, a pesar de que en ese momento **el decreto impugnado aún no estaba vigente**, pues aunque ya se había expedido, su vigencia comenzó hasta el 1 de octubre de dos mil veintiuno. En consecuencia, al pretender modificar la duración en el cargo de Magistrados que fueron designados antes de su entrada en vigor, dicha norma está siendo retroactiva y, por tanto, violatoria del artículo 14 constitucional.

Pero además, aprecio que la referida disposición transitoria resulta contraria al **principio de estabilidad en el ejercicio del cargo**, el cual garantiza que los Magistrados electorales una vez entrados en el ejercicio de su función, no puedan ser removidos de manera arbitraria, toda vez que su permanencia ya viene determinada por ley, evitando con ello que puedan ser destituidos a causa de las decisiones que tomen, salvaguardando así la independencia y autonomía del órgano.

No obstante, considero que el precepto transitorio atenta contra dicho ámbito de protección, puesto que una vez que fueron designados los nuevos Magistrados Electorales por un periodo de siete años, la norma modificó esa temporalidad reduciéndola a sólo diez meses, lo cual choca directamente con este principio de estabilidad, pues la permanencia en el ejercicio de la función fue modificada unilateralmente por el Congreso Estatal, a pesar de que los Magistrados ya habían entrado en funciones.

Es por estas razones que comparto la decisión de invalidar el artículo segundo transitorio del Decreto LXIV-201, en la porción normativa a la que se ha hecho referencia, aunque me separo de las consideraciones mayoritarias.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 364, con número de registro digital: 30558.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

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

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

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

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

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



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

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

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días conta-

¹ El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:

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

"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:

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

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

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

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

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

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

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



dos a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

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

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

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

En el **considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia**. La suscrita está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Además de que,

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

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



como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B, se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

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

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

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

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

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

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo



humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos."

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

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón."

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

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

Tan es así, que en la propia Acta Número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales, se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales



dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

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

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

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

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

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 70/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1547, con número de registro digital: 30811.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2022.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 138/2020, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

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

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

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

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

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

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Ello, pues de la demanda se desprende que lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de



tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.¹

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

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

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años, lo que hace

¹ El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:

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

"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:

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

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

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

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

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

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

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



muy probable que el primer acto de aplicación, en la esfera del Municipio actor, ocurrió antes del mencionado plazo legal.

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

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

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

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en **las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "El Granero" para pagar los**

² En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008**, como se advierte de su parte conducente: "Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el grupo de seguimiento y evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008**, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas."



adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de tales órdenes.

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

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

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

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

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

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



Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón."

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

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

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

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

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación



supletoria a la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

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

Por tanto, el fallo debió limitarse al pronunciamiento de fondo –con el que coincido– únicamente con respecto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional, respectivo.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 138/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 1829, con número de registro digital: 30808.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 75/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, donde fundamentalmente determinó declarar la invalidez de algunos preceptos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios, todas del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

En la sentencia se analizaron los temas relativos a las normas que establecen cobros excesivos e injustificados por conceptos de pago por servicio de alumbrado público y por los servicios prestados por la Unidad de Archivos, por



búsqueda y certificación de documentos, consideraciones que, como lo expresé en sesión, comparto en su integridad.

Sin embargo, en el apartado de efectos, si bien se contestó en el párrafo 84 del fallo, la solicitud de la Comisión accionante de extender efectos, en vía de consecuencia, de los artículos 39 a 44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, en sentido negativo porque su validez o vigencia no depende de las invalidadas en este asunto, conclusión con la que congenio; sin embargo, considero que es necesario dar mayor fundamentación sobre la improcedencia de dicha petición.

Lo anterior, en función de que, si bien el problema se originó desde lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal de Oaxaca, ya que respecto al tema de alumbrado público las normas impugnadas se sustentan en aquella que no es impugnada (prácticamente son una reproducción en cuanto grava el consumo a la energía eléctrica), la Ley de Hacienda Municipal del Estado puede subsistir no obstante la invalidez de las normas controvertidas de las Leyes de Ingresos impugnadas para el ejercicio fiscal 2021, porque la primera no es dependiente de estas últimas, cuya vigencia es únicamente para un ejercicio fiscal específico. De manera que, desde mi perspectiva, como se concluyó en el fallo, no se surten las hipótesis del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, para extender los efectos respectivos.

A mayor abundamiento, y es la razón total de mi reserva de voto, si bien la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca es la norma que fundamenta el ingreso por concepto de alumbrado público, también es cierto que resulta aplicable a todos los Municipios, no únicamente a los aquí impugnados (cuyos preceptos de su ley de ingresos analiza la decisión); entonces si se invalidaran por extensión los artículos 39 y 44 de la Ley de Hacienda Municipal de Oaxaca, se afectaría a las Leyes de Ingresos de otros Municipios que no fueron controvertidas, porque es la base de sus contribuciones. Y por la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, estimo que se pueden acotar los efectos principalmente a las leyes del Municipio por el cual se promovió la acción.

Por los motivos previamente expuestos, es que formulo el presente voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 75/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 207, con número de registro digital: 30370.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK Y LA MINISTRA LORETTA ORTIZ ALF, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.¹ Sin embargo, el veinticinco de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 70/2020, que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.
2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes

3. El Municipio de Manuel Benavides, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de la controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.
4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por

¹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875, con número de registro digital: 189327.



un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría

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

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

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



III. Motivos del disenso

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, no se sigue que automáticamente se cause una afectación al ámbito competencial u orgánico-institucional que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.
8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.² A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la invalidez de una norma general incluso ante la ausencia de conceptos de invalidez,³ en una controversia constitucional simplemente no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve.⁴
9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso

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

³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno, con clave P./J. 96/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157, con número de registro digital: 174565.

⁴ Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, con clave P./J. 71/2000, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 965, con número de registro digital: 191381.



de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.
11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.
12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.
13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran los Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan solo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del Estado



de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.⁵

14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos

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

"Integrantes	Cantidad	Porcentaje
"Presidente	1	2 %
"Secretario Técnico	1	2 %
"Vocales Federales* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader	7	12 %
"Vocales Estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9 %
"Vocales Municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9 %
"Vocales Usuarios	27	50 %
"Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	4	7 %
"Sector Académico (Vocales / Invitados Perma- nentes) **	5	9 %
"Totales	55	100 %

** Acrónimos referentes a Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Bienestar: Secretaría del Bienestar; Sener: Secretaría de Energía; SE: Secretaría de Economía; SSA: Secretaría de Salud; Sader: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales tendrán voz y voto, pero para fines de cumplimiento de quórum, no se considerará en el conteo.

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



a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisivos que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.
16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisivos de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.
17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno del Estado de Durango, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en el Consejo de Cuenca del Río Bravo frente al voto de los Municipios de los demás Estados.
18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación



correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.

19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**,⁶ analizar también tales planteamientos del Municipio actor.
20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.⁷
21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.
22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también vio-

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

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno, número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, con número de registro digital: 193258, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, con número de registro digital: 181398.



laciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 70/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1547, con número de registro digital: 30811.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2022.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULAN EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK Y LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 138/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.¹ Sin embargo, el veintisiete de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 138/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de

¹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 (9a.), del Tribunal Pleno cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página. 875, con número de registro digital: 189327.



febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

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

I. Antecedentes

3. El Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de la controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.
4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. Constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 090 Bajo Río Conchos.

II. Razones de la mayoría

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (párr. 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna. (párrs. 61 a 75 de la sentencia)



6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

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

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

III. Motivos del disenso

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

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

² Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 1.



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

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

³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 96/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página.1157, con número de registro digital: 174565.

⁴ Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 71/2000, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 965, con número de registro digital: 191381.



2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

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

⁵ "Artículo 16. En términos de los artículos 13 Bis y 13 Bis 2 de la LAN, el Consejo deberá considerar en su estructura, la participación proporcional de vocales representantes de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como de vocales representantes de usuarios, organizaciones de la sociedad y academia de acuerdo a la siguiente distribución:

Integrantes	Cantidad	Porcentaje
Presidente	1	2 %
Secretario Técnico	1	2 %
Vocales Federales* SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE, SSA Y SADER	7	12 %
Vocales Estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9 %
Vocales Municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9 %
Vocales Usuarios	27	50 %
Vocales de Organizaciones no Gubernamentales	4	7 %



14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisivos que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.

16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, dado que se encuentra obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisivos de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las

Sector Académico (Vocales / Invitados Permanentes) **	5	9 %
Totales	55	100 %

** Acrónimos referentes a SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; BIENESTAR: Secretaría del Bienestar; SENER: Secretaría de Energía; SE: Secretaría de Economía; SSA: Secretaría de Salud; SADER: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales tendrán voz y voto, pero para fines de cumplimiento de quórum, no se considerará en el conteo.

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



atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación Municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno de los tres Municipios del Estado de Durango que participan en la Cuenca del Río Bravo, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en ese Consejo de Cuenca frente al voto de los Municipios de los demás Estados.
18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.
19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**,⁶ analizar también tales planteamientos del Municipio actor.
20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.⁷

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

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.",



21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.
22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 090 Bajo Río Conchos.
23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 138/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 1829, con número de registro digital: 30808.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, con número de registro digital: 193259, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, con número de registro digital: 181398.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020.

TEMA. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios

1. En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.
2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte. Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.
3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulé el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.
5. En ese sentido, se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.
6. Por lo tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio



sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.

7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del tratado debían ser cumplidas en sus términos.
8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.
9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.
11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

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



rativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. ..."

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las entidades federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,¹ en la que se estableció lo siguiente:

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del poder revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico."²

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.
14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.

¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.

² Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios."). (Énfasis añadido) (sic)



15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.
16. Considero que la nueva facultad concurrente que el artículo 4o. constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.
17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: ... Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas"; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.
18. Al respecto, se debe tener presente que la presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación ésta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.
19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que



sólo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.

20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable sólo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.
21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente del que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.
22. Además, debemos tomar en cuenta que en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.
23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que éste sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.
24. Por lo tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio,



en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 56/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2864, con número de registro digital: 30697.

La sentencia relativa a la controversia constitucional 70/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1547, con número de registro digital: 30811.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 138/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios

1. En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.
2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte. Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.



3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación Municipal.
5. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisivos que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.
6. Por lo tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.
7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del tratado debían ser cumplidas en sus términos.
8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.



9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.

11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

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

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las entidades federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,¹ en la que se estableció lo siguiente:

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al

¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.



proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico."²

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.
14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.
15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.
16. Considero que la nueva facultad concurrente, que el artículo 4o. constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.

² Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía:... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido)



17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: ... Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas;" ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.
18. Al respecto, se debe tener presente que la presa de "El Granero" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación ésta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.
19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa "El Granero" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que sólo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.
20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable sólo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.



21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente de la que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.
22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.
23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería de cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que éste sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.
24. Por lo tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 138/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 1829, con número de registro digital: 30808.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de septiembre de 2022.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 264/2020.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En dicha acción, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandó la invalidez del artículo 154, párrafo segundo, en su porción normativa "acorde a su edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.¹ Lo anterior, por considerar que la norma vulnera los derechos fundamentales a la protección a la familia y a recibir alimentos, y limita el acceso a un nivel de vida adecuado, porque prevé como regla absoluta la extinción de la obligación de proporcionar alimentos en favor de estudiantes adultos cuando éstos cursen un año escolar que no corresponda a su edad.
2. Asimismo, de una lectura integral de su escrito de demanda, se identificó que el promovente también demandó la invalidez de la fracción IV del artículo 166 del mismo ordenamiento legal, que establece una causal para cesar la obligación alimentaria con hijos e hijas mayores de edad, cuando éstos "no cumpla(n) en la aplicación del estudio que esté(n) cursando". La accionante consideró que la porción normativa "no cumpla en la aplicación del estudio que esté cursando" resulta indeterminada porque no aporta un parámetro objetivo para determinar los casos en los que el acreedor alimentario no cumple con la aplicación de sus estudios.
3. La mayoría votó por reconocer la validez de ambas normas. Sin embargo, me separé de la mayoría por las razones que expongo en este voto particular.

II. Razones de la mayoría

4. Respecto a si debe cesar la obligación alimentaria de los padres en el caso de hijos mayores de edad que sigan estudiando cuando haya disparidad entre el grado escolar que cursan y su edad, o cuando el hijo no se haya aplicado en los estudios, la mayoría coincidió con la accionante en que el derecho de

¹ Adicionado mediante el Decreto No. 213, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de agosto de dos mil veinte.



alimentos debe permitir la valoración del Juez y no puede implicar una aplicación absoluta de las normas. La mayoría consideró, entonces, que la pregunta con la que se enfrentan es, en primer término, si la porción normativa "acorde a su edad" del artículo 154 permite esa aplicación valorativa por parte del Juez o si exige una aplicación absoluta. En el caso de la segunda norma impugnada, la pregunta a resolver consiste en si es necesario que la fracción IV del artículo 166 establezca parámetros objetivos que permitan con toda claridad aplicar la condición de "cumplir en la aplicación del estudio que esté cursando."

5. Respecto a la primera norma impugnada, la mayoría consideró que la porción normativa "acorde a su edad" debe leerse, mediante una interpretación conforme, de manera que sea compatible con el principio de proporcionalidad. Por lo tanto, debe entenderse que la norma busca que la obligación de dar alimentos a mayores de edad que continúan estudiando no se convierta en un derecho ilimitado a estudiar, con los gastos pagados, donde quieran, hasta el momento que quieran y con independencia de la seriedad con la que desarrollen sus estudios. Así pues, señala que la utilización de parámetros objetivos de edad del alumno, correlacionados con su nivel educativo, no implican una aplicación absoluta de la norma. Concluye que, bajo la interpretación conforme propuesta, el artículo sí permite al Juez de lo familiar ponderar, caso por caso y a la luz del principio de proporcionalidad, si las circunstancias particulares del acreedor de la obligación le permiten exigir el pago de dicha obligación.
6. En relación con la fracción IV del artículo 166 del referido Código Civil, la mayoría señaló que la norma debe interpretarse de acuerdo con los estándares fijados por el tribunal en el sentido de que la "aplicación de los estudios" deberá evaluarse conforme al entorno familiar, emocional, académico y social del acreedor. La mayoría consideró que el juzgador puede valorar qué conductas se contemplan suficientes para interrumpir la obligación de dar alimentos tomando en cuenta el contexto del acreedor y las circunstancias que generaron la falta de aplicación en los estudios.

III. Razones del diseño

7. Estoy de acuerdo con la mayoría en que, de acuerdo con los precedentes, el Juez debe poder equilibrar, conforme al principio de proporcionalidad, las necesidades de los acreedores y las posibilidades de los deudores, considerando todas las condiciones particulares del acreedor. Estas condiciones incluyen, entre otros factores, que el grado de escolaridad del hijo o hija sea acorde a su edad, así como su aplicación en los estudios. En caso de que exista discrepancia entre el grado de estudios y la edad, o en caso de que el



acreedor alimentista no cumpla en la aplicación del estudio, el juzgador deberá determinar cuáles son las razones de esto. Así pues, la obligación de proporcionar alimentos no debería extinguirse necesariamente si, por ejemplo, el motivo de la discrepancia o de la falta de aplicación es ajena a su voluntad.

8. Ahora bien, en lo que difiero con la mayoría respecto a la primera norma es que concluye que la redacción de la porción "acorde a su edad" del artículo 154 es suficientemente indeterminada para permitir al Juez realizar una aplicación valorativa. No me parece que esto sea así porque una lectura completa del artículo, tal como lo haría un Juez aplicando el precepto, denota la creación de un parámetro objetivo de aplicación. El artículo 154 establece qué sujetos son acreedores alimentarios por concepto de educación. La fracción segunda señala a los menores de edad como acreedores de "los gastos para su educación y para proporcionarle oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales". Y, el párrafo último del artículo extiende dicha obligación a los acreedores alimentarios cuando "adquieran la mayoría de edad y se encuentren cursando una carrera profesional o técnica acorde a su edad.". En este sentido, el parámetro objetivo de edad sí implica una aplicación absoluta de la norma: únicamente se considera acreedor alimentario por concepto de educación al menor de edad y al mayor de edad que esté cursando una carrera acorde a su edad.
9. Lo anterior es evidente si atendemos a la exposición de motivos de la iniciativa que propuso adicionar dicho supuesto normativo al Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. El legislador, al presentar la iniciativa, propuso: "la subsistencia de la pensión a quienes cumplan la mayoría de edad mientras sean estudiantes y tengan un aprovechamiento aceptable y un nivel académico acorde a su edad."² Es decir, su intención fue la de excluir a los mayores de edad que no tengan un nivel académico acorde a su edad, independientemente de las circunstancias específicas del caso.
10. Es cierto que, el artículo 157 del Código Civil de Tlaxcala reconoce que el juzgador deberá considerar, en términos más generales "las necesidades del acreedor, atendiendo a sus circunstancias particulares". Pero éste es un pará-

² Véase "Iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia de alimentos." que suscribe el Dip. Miguel Ángel Covarrubias Cervantes, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, fechada al 24 de octubre de 2019.



metro que el Juez debe seguir para fijar el monto de la pensión alimenticia y respetar con ello, la proporcionalidad alimentaria. Es decir, un ejercicio que realiza en un segundo momento, posterior a haber determinado si el sujeto debe ser o no considerado acreedor del derecho a alimentos.

11. Por lo anterior, la porción normativa "acorde a su edad" del artículo 154 resulta en la exclusión de sujetos que deberían ser considerados acreedores alimentarios y vulnera su derecho a un nivel de vida digna.
12. Por otro lado, el artículo 166, fracción IV, establece de forma categórica que la obligación de dar alimentos cesará cuando un acreedor alimentista mayor de edad no cumpla en la aplicación del estudio que esté cursando. Sin embargo, tal como señala la comisión accionante, la norma no aporta un parámetro objetivo para determinar los casos en los que el acreedor alimentario no cumple con la aplicación de sus estudios, lo que brinda un alto grado de inseguridad jurídica a los acreedores alimentarios.
13. Además, de forma similar a lo que hace el artículo 154 con los acreedores alimentarios, el artículo 166 identifica de forma categórica a los sujetos que cesarán en considerarse acreedores alimentarios. En este caso, dejará de ser acreedor alimentista el acreedor mayor de edad que no cumpla en la aplicación del estudio que este cursando. Así pues, el parámetro de proporcionalidad para establecer el monto de la pensión alimenticia del artículo 157 tampoco sería aplicable en este caso, pues *a priori* se habrá excluido a los acreedores alimentistas que hubieran incumplido en la aplicación del estudio.
14. Finalmente, me gustaría señalar que no considero que una interpretación conforme sea suficiente para salvar la constitucionalidad de ninguna de las dos normas, pues me parece que las interpretaciones que la mayoría considera como constitucionales no son interpretaciones posibles. Esto es, la redacción de las normas, tal como fueron integradas por el legislador de Tlaxcala, no permiten al juzgador hacer la lectura que la mayoría consideró como constitucional y, por esa razón, voté por la invalidez de las mismas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 264/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 238, con número de registro digital: 30404.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2021.

1. En sesión de siete de junio de dos mil veintidós el Pleno de la Suprema Corte resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el catorce de enero de dos mil veintiuno. El tema por resolver fue determinar si el Congreso Local violó el derecho de las personas en condición del espectro autista a ser consultados.

I. Razones de la decisión

2. En la resolución se hace un recuento de los diversos precedentes que se han resuelto sobre el tema de consulta a las personas con la condición del espectro autista con motivo de la emisión de leyes que incidan en su esfera de derechos, y se destaca que la consulta en cuestión debe tener las siguientes características: previa, pública, abierta y regular; estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; accesible; informada; significativa; con participación efectiva; y transparente.
3. Además, a partir de lo dispuesto en el artículo 2 de la ley impugnada que establece su objeto, se sostiene que incide en los derechos de las personas que tienen la condición del espectro autista, razón por la cual el Congreso de la Ciudad de México tenía la obligación de realizar una consulta a las personas con esa condición.
4. En la sentencia se analizan las acciones con las que el Congreso Local pretendió cumplir con la obligación convencional referida, y se concluye que no satisfacen las condiciones necesarias para ese efecto. En específico, se precisa que la realización de tres mesas de análisis con participación de organizaciones de la sociedad civil, especialistas y ciudadanía con la condición del espectro autista de la Ciudad de México, y las demás acciones que se hicieron, adolecen de las siguientes irregularidades:
 - No hubo convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible para procurar la participación de las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones. Tampoco se hace referencia alguna al establecimiento de un procedimiento claro y accesible para recibir y procesar las participaciones de las



personas con dicha condición, ni que éste se las haya comunicado mediante la convocatoria.

- No hubo implementación de una metodología, de manera clara, abierta y accesible, en la que se realizaran todos los esfuerzos razonables para que la voz de las personas con la condición del espectro autista fuera escuchada por el legislador.
 - En las interacciones en las redes sociales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se precisa ni se distingue quiénes las emitieron, a efecto de identificar si fueron sustanciales para recabar las opiniones de las personas con la condición del espectro autista.
 - El Congreso omitió allegarse de manera directa de los elementos necesarios para la discusión, análisis y en su caso aprobación de los dictámenes respectivos.
 - Era necesario que se acreditara la emisión de una convocatoria pública con reglas, plazos razonables y procedimientos claros.
 - No se demostró que se hubiera informado a las personas con la condición del espectro autista de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de las decisiones que se pretendían tomar, ni que se recogiera su participación dentro del procedimiento legislativo.
5. Por tales razones, se concluye que no existió una convocatoria pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista manifestaran su opinión sobre la ley impugnada, ni que estructurara la forma como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo

II. Razones de la disidencia

6. Desde mi punto de vista, el Congreso de la Ciudad de México sí cumplió con los estándares para la realización de la consulta en cuestión, por las siguientes consideraciones:
7. Con base en el contenido de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Observación General número 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, concibo a la consulta para las personas con discapacidad como un mecanismo centrado en la participación, accesibilidad y transparencia. En parte por el amplio alcance y ámbito



de aplicación que pretende tener, la consulta está diseñada y regulada convencionalmente de una manera que es, hasta cierto punto y en contraposición con la consulta para comunidades indígenas, flexible y gradual.

8. La intención de la Convención es, desde mi perspectiva, que progresivamente se generalice la obligación de consultar a las personas con discapacidad, de manera que las consultas se realicen en prácticamente todos los procesos de adopción de decisiones públicas, garantizando de esta manera su participación plena.
9. Por lo anterior, tal como lo he expresado desde el primero de octubre de dos mil diecinueve, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 1/2017, considero que el nivel de escrutinio que este Tribunal Pleno debe adoptar para analizar procesos de consulta previa no puede ser de tal rigor que frustre los intentos que gradualmente van adoptando las Legislaturas.
10. En el caso concreto, de manera muy parecida a como voté en el precedente en cita, considero que el Congreso de la Ciudad de México sí cumplió con la obligación convencional de consultar previamente a las personas destinatarias de su legislación.
11. Observo que se realizó una convocatoria abierta y transparente que logró reunir a organizaciones sociales, especialistas en su atención y directamente personas en el espectro autista. Esta convocatoria dio lugar a tres mesas de consulta, con cientos de personas participando, en donde se abordó la finalidad de la ley, su contenido preciso y la construcción de un andamiaje institucional efectivo.
12. Además, el proceso fue transparente, publicado y altamente difundido en redes, donde su reproducción rondó en las cien mil vistas. A estas mesas hay que sumar que el Congreso Local trabajó estrechamente con una asociación civil especializada que, a su vez, organizó un proceso de consulta. Finalmente, el proceso de discusión y consulta dio lugar a un ejercicio dialéctico, en donde se hicieron observaciones puntuales al proyecto de dictamen que fueron tomadas en cuenta y condujeron a cambios sustantivos en la ley finalmente aprobada.
13. Si bien podría coincidir con la resolución en que existen aspectos ciertamente perfectibles, como el establecimiento de procedimientos más claros para participar de manera previa al dictamen o frente al Pleno del Congreso, los mismos no me conducen a nulificar la consulta realizada.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 38/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 592, con número de registro digital: 30846.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de septiembre de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 294/2020 Y SUS ACUMULADAS 298/2020 Y 301/2020.

En sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente citado al rubro analizó la constitucionalidad de la reforma al artículo 20, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, a través de la cual se modificó la composición del Tribunal Electoral de esa entidad federativa, para reducirla de cinco a tres magistraturas.

En concreto, el Tribunal Pleno determinó que el decreto de reformas impugnado fue emitido con la antelación suficiente para respetar el periodo de veda electoral por el que se prohíbe realizar modificaciones al marco normativo que regirá el proceso electoral noventa días antes de que comience.

Asimismo, el Pleno estimó que el decreto impugnado fue expedido a través de un procedimiento legislativo que respetó las reglas y principios de la democracia deliberativa, y que la reducción en la composición del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas no vulneró la paridad de género, la tutela judicial efectiva de las personas justiciables, los derechos laborales del personal, ni las atribuciones del Senado para designar a las personas que ocuparán las magistraturas de ese órgano jurisdiccional electoral.

Como lo manifesté en la sesión plenaria, respetuosamente **no comparto el sentido de la sentencia**, pues desde mi perspectiva, el decreto impugnado por el que se reformó el artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución de Tamaulipas **fue emitido dentro del periodo de noventa días previos al comienzo del proceso electoral 2020-2021**, y esa norma, contrario a lo sos-



tenido en la sentencia, **sí rigió en dicho proceso electivo, por lo que contraviene lo previsto en el artículo 105 de la Constitución General.**

El artículo 105 constitucional señala que las normas electorales deben quedar publicadas y promulgadas noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; asimismo, refiere que esas normas no podrán sufrir modificaciones fundamentales una vez que haya comenzado el proceso electoral.

Este mandato constitucional tiene su razón de ser en la protección del principio de certeza electoral que consiste en la necesidad de que todos los participantes de los procesos electorales (partidos políticos, candidatos, autoridades electorales y la ciudadanía en general) conozcan las reglas fundamentales que rigen el marco legal del proceso electivo.

Por tanto, será inválida cualquier modificación fundamental a la legislación electoral que no se haya emitido noventa días antes de que comience el proceso electoral en el que se aplicarán esas normas.

Ahora bien, considero necesario recordar que el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintisiete de octubre de dos mil veinte y tuvo como objeto reformar el artículo 20 de la Constitución Local para reducir la conformación del Tribunal Electoral de esa entidad federativa a tres magistraturas (antes se integraba por cinco magistraturas).

Dado que el decreto impugnado fue publicado cuando ya había comenzado el proceso electoral 2020-2021 (comenzó el tres de septiembre de dos mil veinte), el propio decreto contiene un artículo primero transitorio¹ que pretende salvar su constitucionalidad al referir que el decreto entrará en vigor hasta el día siguiente en que termine el proceso electoral 2020-2021 (concluyó el treinta de septiembre de dos mil veintiuno).

De este modo, en la sentencia se afirma que el artículo primero transitorio hizo que el decreto comenzara a regir hasta el uno de octubre de dos mil veintiuno, es decir, un día después de concluido el proceso electoral 2020 y, por tanto, se afirma, logró generar que durante todo el proceso electoral 2020-2021 no se introdujera algún cambio normativo fundamental, pues la modificación en

¹ **Artículo primero.** El presente decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, y entrará en vigor al día siguiente del que termine el proceso electoral 2020-2021."



la integración del Tribunal Electoral se surtiría hasta finalizar ese proceso electivo.

Respetuosamente, **no estoy de acuerdo con esa afirmación**, pues considero que en realidad (y aún con ese artículo primero transitorio) **el decreto impugnado tuvo impacto directo en el proceso electoral 2020-2021** debido a que en el segundo párrafo del artículo segundo transitorio,² el legislador de Tamaulipas estableció que si el Senado de la República decidía abrir una convocatoria para sustituir a los Magistrados que terminaban su encargo en noviembre de dos mil veinte, esas nuevas designaciones durarían en su encargo hasta la entrada en vigor del decreto, de manera que las magistraturas que se nombraran durarían en el cargo únicamente unos diez meses aproximadamente, en lugar de los siete años que deben durar conforme al artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.³

Con esta fórmula, el legislador de Tamaulipas intentó aprovechar que dos magistraturas, originalmente designadas por el Senado para un periodo de siete años, concluían su encargo en noviembre de dos mil veinte, para establecer (vía el artículo segundo transitorio) que si el Senado nombraba nuevos Magistrados con motivo de la vacante generada, lo hiciera únicamente por un periodo de unos diez meses aproximadamente (pues conforme al artículo primero transitorio, el decreto impugnado comenzaría su vigencia el uno de octubre de dos mil veintiuno y, entonces, el Tribunal Electoral Local pasaría a conformarse únicamente por tres magistraturas).

Como se puede apreciar, aun cuando el legislador de Tamaulipas intentó ser respetuoso del mandato constitucional de no modificar las normas fundamentales

² **"Artículo segundo.** Los Magistrados del Órgano Jurisdiccional en Materia Electoral del Estado de Tamaulipas, designados por el Senado de la República, el 19 de noviembre de 2015, por un periodo de cinco años, concluirán su encargo por el periodo para el cual fueron designados.

"En caso de que el Senado de la República emita una nueva convocatoria en términos de lo dispuesto por el numeral 5 del inciso C de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir a los Magistrados que terminan su encargo en noviembre de 2020, será únicamente para que los designados duren en su encargo hasta la entrada en vigor del presente decreto."

³ **"Artículo 106.**

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistradas y Magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado y de la Ciudad de México. ..."



que regirían en el proceso electoral 2020-2021, lo cierto es que no logró su cometido, pues en el artículo segundo transitorio del decreto impugnado estableció que las dos magistraturas que fueran designadas con motivo de las vacantes que se generarían en noviembre de dos mil veinte, únicamente tuvieran una duración de diez meses aproximadamente, por lo que al día siguiente en que concluyera el proceso electoral, esas personas tendrían que abandonar su cargo de Magistrado o Magistrada del Tribunal Electoral de Tamaulipas, aun cuando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que la duración de su encargo sea de siete años.

De esta manera, **el artículo segundo transitorio impactó en el proceso electoral de 2020-2021** (incluso, más adelante, al estudiar el tema 6, el Pleno declaró la invalidez del segundo párrafo, del artículo segundo transitorio, por ser contrario a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

En este sentido, una vez constatado que el decreto sí impacta en las reglas del proceso electoral 2020-2021, es necesario resolver si esa modificación afecta los rubros fundamentales de la regulación del proceso electoral o si únicamente se trata de modificaciones formales u organizativas sin mayor relevancia. Aspecto tal que, desde mi perspectiva, debe responderse en el sentido de que se trata de modificaciones en los aspectos fundamentales del proceso electoral, por lo que **debía declararse la invalidez de todo el decreto impugnado**, por haberse emitido una vez que ya había comenzado el proceso electoral en el que debía aplicarse el nuevo marco legal por el que se redujo la conformación del Tribunal Electoral Local.

En efecto, la reducción de la integración del Tribunal Electoral de cinco a tres magistraturas no es cosa menor y si bien el legislador dispuso que la reducción se materializaría hasta que concluyera ese proceso electivo, lo cierto es que los efectos del decreto impugnado y de ese sistema de transición comenzaron a surtirse desde el momento en que se determinó en el artículo transitorio segundo que las dos magistraturas que se nombrarían a finales de dos mil veinte tendrían una duración aproximada de diez meses.

Esta reducción en el tiempo de duración del encargo de dos magistraturas del Tribunal Electoral Local tuvo un impacto directo en el proceso electoral 2020-2021 porque vulneró las garantías de la función judicial, lo cual no sólo es un aspecto estructural del Estado, sino que afecta en forma negativa el derecho de acceso a la justicia electoral de la ciudadanía de Tamaulipas, pues la reducción en el tiempo del encargo para dos magistraturas electorales rompe con el sistema diseñado por el Congreso de la Unión para



garantizar la imparcialidad de los Tribunales Electorales de las entidades federativas.

Esta reducción vulnera las garantías de autonomía e independencia del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas, que como lo ha sostenido este Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, estas garantías son parte del contenido esencial del derecho humano de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 constitucional,⁴ y con éstas se protegen la independencia judicial, brindando a los juzgadores las condiciones necesarias para que administren justicia de manera independiente, imparcial y eficaz.

El derecho humano de acceso a la justicia (lo que por supuesto incluye la justicia electoral), reconocido en el artículo 17 constitucional no se limita a brindar a las personas una tutela judicial, sino que **también garantiza el acceso a una justicia completa e imparcial, y ello sólo se logra a través de la independencia judicial⁵ y de la autonomía para el ejercicio de la función sin encontrarse supeditada a otros órganos del Estado ni a intereses de cualquier índole.**⁶

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la independencia de Jueces y Magistrados es esencial para la función judicial, y debe ser garantizada por el Estado tanto en su faceta institucional como individual **a efecto de que los integrantes de los órganos jurisdiccionales no se vean sometidos a posibles restricciones en el ejercicio de su función por órganos ajenos al Poder Judicial.**⁷

⁴ Así se sostuvo en la tesis jurisprudencial de rubro: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.". [J]; Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, P./J. 29/2012 (10a.), registro digital: 2001845.

⁵ En términos similares, aunque a la luz de las garantías de independencia judicial de las entidades federativas, se ha pronunciado el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis jurisprudencial de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 32, P./J. 101/2000, registro digital: 190976.

⁶ Controversia entre órganos del Poder Judicial de la Federación 1/2005, resuelta el 11 de octubre de 2005.

⁷ Sentencia de la CIDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párrafo 67.

Y sentencia de la CIDH, *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párrafo 55.



Específicamente, sobre este tema, el Tribunal Pleno ha sostenido que la vulneración a la autonomía o a la independencia de los órganos jurisdiccionales implica una transgresión al principio de división de poderes, el cual se viola cuando la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción, o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial, la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.⁸

En síntesis, si bien el Congreso de Tamaulipas puede válidamente decidir entre un órgano jurisdiccional electoral de cinco o de tres integrantes, lo que no puede es que con el pretexto de ejercer su potestad legislativa, genere una intromisión en el órgano jurisdiccional como lo es establecer una reducción en la duración del cargo de dos magistraturas, pues la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, con toda precisión y como una garantía de la función judicial, que el encargo deberá tener una duración de siete años.

Por las razones anteriores, me pronuncié en contra de la posición mayoritaria y **voté por declarar la invalidez de todo el decreto impugnado** por el que se reformó el artículo 20, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución de Tamaulipas.

No obstante, **obligado por la posición mayoritaria alcanzada en este primer tema, compartí el resto de las consideraciones** de la sentencia por las que se declaró la invalidez del artículo segundo transitorio, párrafo segundo, del decreto impugnado, en el que se establecía que las personas nombradas por el Senado para ocupar las magistraturas vacantes en dos mil veinte sólo ejercerían el cargo hasta tanto concluyera el proceso electoral 2020-2021.

Lo anterior, porque la aplicación de esa norma tendría como efecto que las dos magistraturas tuvieran una duración de diez meses aproximadamente, lo cual es contrario al artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece, expresamente, que los Magistrados de los Tribunales Electorales de las entidades federativas tendrán una duración en su cargo de siete años.

⁸ En la jurisprudencia de rubro: "CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES.". **Registro digital: 165849.** [J]; Novena Época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1238, P./J. 113/2009.



Del mismo modo, y **en vía de consecuencia, también coincidí con la sentencia en declarar la invalidez del artículo tercero transitorio**,⁹ pues esta norma ya no tendría razón de ser, ya que en este precepto se contemplaba que los expedientes que estuvieran en trámite al término del proceso electoral 2020-2021 serían retornados a las ponencias subsistentes para seguir con su trámite y resolución.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 364, con número de registro digital: 30558.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE MANUEL BENAVIDES, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Manuel Benavides, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincidí con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

⁹ "Artículo tercero. Los expedientes que se encuentren en trámite al término del proceso electoral 2020-2021, serán retornados a las ponencias subsistentes, de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto emita el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas."



I. Fallo mayoritario

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este tribunal al considerarse que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de



manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.¹

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas**, pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.²

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales*"³. **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

¹"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, pág. 1527)

² En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA**.

³ Páginas cuatro y cinco de la demanda.



Así las cosas, si la demanda fue presentada el seis de mayo de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma al tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**, ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 70/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1547, con número de registro digital: 30811.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 138/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE OJINAGA, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 138/2020, promovida por el Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero."

Presento este voto particular, pues, si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.



I. Fallo mayoritario

En su contestación, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se había aplicado al Municipio actor el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca; precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues, de acuerdo con la mayoría, el Municipio no impugnó esa norma de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce; por lo que desestimó la causa invocada.

Así pues, por mayoría, el Pleno determinó que la impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues, aunque se sobreseyó respecto de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, al estimar que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante la controversia constitucional; estimo que, previo al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión *en abstracto* del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del reglamento de esta ley.¹

¹ **Reglamento de Aguas Nacionales**

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

"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:

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



Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante tener en cuenta la distinción que ha hecho el Tribunal Pleno entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia para crear leyes, ni han externado normativamente su voluntad de hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de forma parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.²

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

"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca. Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;

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

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

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

² "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, febrero de 2006; pág. 1527).



Atendiendo a estas diferencias, considero que el criterio del Pleno según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo sólo es aplicable a las **omisio- nes absolutas**, pues únicamente éstas implican un no hacer de la autoridad demandada que se actualiza de momento a momento. En cambio, las omisiones relativas, en cuanto suponen que la autoridad ya ejerció su competencia, son impugnables, precisamente, a partir de que tal competencia es ejercida. De este modo, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguiente al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.³

En el caso, estimo que estamos ante la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados (párrafo 22-B)–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales.*"⁴ **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar respecto de esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se considere deficiente.**

Luego, si la demanda se presentó el tres de septiembre de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, resulta evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por ende, debió estimarse **extemporánea** la controversia constitucional en este punto.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia en relación con la impugnación del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**, pues su última reforma data del diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete; siendo igualmente evidente que el plazo para combatirlo transcurrió en exceso.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 138/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima

³ En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA**.

⁴ Página 4 de la demanda.



Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1829, con número de registro digital: 30808.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de septiembre de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 176/2021 Y SU ACUMULADA 177/2021, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, RESPECTIVAMENTE.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiuno de febrero de dos mil veintidós**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó por una parte, reconocer la validez del artículo 32, párrafo segundo,¹ en su porción normativa "*El financiamiento público local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Chiapas, por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*"; y por la otra, declaró la invalidez del artículo 32, párrafo primero,² en su porción normativa "*para diputados*", ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformados mediante el Decreto No. 005, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

¹ Artículo 32. ...

"El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. **El financiamiento público local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Chiapas, por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.** El relativo a las actividades ordinarias deberá ser entregado en tiempo y forma en los primeros días de cada mes, mientras que el tendiente a la obtención del voto, antes del periodo de campaña que corresponda. ..."

² Artículo 32. Los partidos políticos nacionales y locales que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para Diputados inmediata anterior, recibirán financiamiento público local para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales."



En lo que a este voto interesa, a criterio de la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en la parte impugnada que se refiere al financiamiento público que se establece para los partidos políticos nacionales que mantengan su acreditación en el Estado después de cada elección, es constitucional.

Ello acorde con lo señalado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación **al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017**,³ en la que se reiteraron diversas consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015;⁴ en el sentido de que la competencia para regular el financiamiento se encuentra directamente establecida por el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en donde se determina que el legislador local deberá prever que el financiamiento que reciban los partidos políticos deberá ajustarse a las bases establecidas en la Constitución y en la Ley General de Partidos Políticos.

Se precisó, que el precepto impugnado, en la parte que interesa, establece que **el financiamiento local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos nacionales** se fijará de forma anual de la siguiente manera: multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Chiapas, **por el 32.5 % diario de la Unidad de Medida y Actualización.**

³ Resuelta bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el 28 de agosto de 2017, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, se reconoció la validez de los artículos 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, por lo que ve al primer concepto de invalidez. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I., obligado por la mayoría, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, consistente en declarar infundado el segundo concepto de invalidez hecho valer por el Partido Verde Ecologista. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁴ Resuelta bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz, el 15 de octubre de 2015, por unanimidad de votos en el punto relativo.



Al efecto se dijo, que las entidades federativas tienen libertad de configuración siempre que cumplan con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que dispone que, de conformidad con las bases establecidas en ésta y las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Advirtiéndolo que dicho precepto constitucional, no establece que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario, sino que debe ser equitativo; así, si el legislador consideró un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, esta diferenciación es acorde con la Constitución Federal.

En ese sentido, se dijo que el artículo 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos dispone que, en caso de que se cumpla la condición prevista en el párrafo 1, esto es, que se obtenga el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, **las reglas que determinen el financiamiento público local de los partidos políticos nacionales se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

Por tanto, en el punto del financiamiento público para los partidos políticos locales, la Ley General de Partidos Políticos da pautas precisas para su otorgamiento y distribución –como lo reconoce la primera parte del párrafo impugnado–, en el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales sólo establece la obligación de proporcionarlo, dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que **no comparto las consideraciones que sustentan la validez del artículo 32, párrafo segundo**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, ya que desde mi óptica, aunque las entidades federativas son competentes para regular el financiamiento público local, su libertad de configuración no es ilimitada, de conformidad con el acápite de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, que remite a las bases establecidas en la propia Constitución y en las leyes generales de la materia. En este sentido, no existe razón que justifique la diferencia que se establece en la norma impugnada y el consecuente trato inequitativo a los partidos políticos nacionales con acreditación local; por lo que debió invalidarse la porción impugnada.



En efecto, si bien las entidades federativas gozan de libertad para establecer el financiamiento público que corresponde a los partidos políticos nacionales que participan en la elección local; lo cierto es que debe ser acorde con lo que establece el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal y los artículos 23 y 51, numeral 1, fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos; es decir, deberá realizarse una distribución equitativa para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y, no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; asimismo, deberá ajustarse al monto total por distribuir entre los partidos políticos.

No obstante ello, con el fin de reducir los gastos electorales, mediante la norma impugnada se reduce significativamente únicamente el financiamiento de los partidos nacionales, sin que exista justificación clara para tal diferencia, volviéndola inequitativa; pero sobre todo, se introducen **elementos ajenos** a lo previsto en la Constitución Federal y en la ley general para el cálculo del monto total del financiamiento público a distribuir entre los partidos políticos.

Por lo que, el cálculo del financiamiento público provoca una inequidad sin sustento entre los partidos políticos locales y nacionales, de ahí su inconstitucionalidad.

Es por todo lo anterior que, en concordancia con mi voto emitido **al resolverse la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017**, mi voto en este asunto fue en contra de la validez del artículo 32, párrafo segundo, en su porción normativa *"El financiamiento público local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Chiapas, por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización"*, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 005, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 458, con número de registro digital: 30559.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 2022.



VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020.

En sesión celebrada el **veinticinco** de **enero** de **dos mil veintidós**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla."

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI**, relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado C, disetí del criterio de la mayoría**; y en el **apartado VII, tema B**, del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular**, los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, posteriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

VOTO PARTICULAR

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C**, denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,¹ **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando,

¹ Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete**. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.



esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del diverso 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.**

VOTO CONCURRENTE

Por otra parte, en el **apartado VII**, relativo al estudio de fondo, en el **tema B**, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la presa "La Boquilla", dictadas en cumplimiento del tratado de aguas internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua); asimismo, que dicho Poder es el encargado de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"



se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 70/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1547, con número de registro digital: 30811.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2022.

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 138/2020.

En sesión celebrada el **veintisiete de enero de dos mil veintidós**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero."

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI**, relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado C, disentí del**



criterio de la mayoría; y en el **apartado VII, tema B**, del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular**, los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, posteriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

Voto particular

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C**, denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,¹ **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los

¹ Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete**. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.



servicios públicos en términos del diverso 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.**

Voto concurrente

Por otra parte, en el **apartado VII**, relativo al estudio de fondo, en el **tema B**, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la Presa "El Granero" dictadas en cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua); asimismo, que dicho Poder es el encargado de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la Presa "El Granero" se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.



Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 138/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1829, con número de registro digital: 30808.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de septiembre de 2022.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN.

II. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE MÉXICO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2020. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 10 DE ENERO DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **diez de enero de dos mil veintidós**, emite la siguiente sentencia.

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2020, promovida por el **Poder Ejecutivo Federal**, y



RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes de la norma impugnada.** El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a la transformación del sistema de justicia en materia del trabajo con alcance a sus instituciones y procesos, ya que desaparecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje para quedar a cargo del Poder Judicial de la Federación y de los Estados; asimismo, se crean los Centros de Conciliación como instancias prejudiciales especializadas e imparciales con naturaleza de organismos descentralizados con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

2. En las disposiciones transitorias de dicha reforma se estableció un plazo de un año a partir de su entrada en vigor para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales realizaran las adecuaciones legislativas correspondientes.

3. Posteriormente, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial *Gaceta del Gobierno* del Estado de México, el diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, se modificó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para establecer en la fracción XXV del artículo 77 que es facultad del gobernador del Estado nombrar y remover al titular del Centro de Conciliación Laboral, conforme a la legislación aplicable.

4. Por tanto, el titular del Ejecutivo Estatal presentó una iniciativa para expedir la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México y para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, entre otras, con la finalidad de armonizar su contenido con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, la creación del Centro de Conciliación Laboral y las atribuciones de los tribunales laborales a cargo del Poder Judicial.

5. Realizados los trámites legislativos, el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto 101, que contiene la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México.

6. SEGUNDO.—**Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Por oficio presentado el quince de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certifi-



cación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, promovió acción de inconstitucionalidad en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal en la que solicitó la invalidez del artículo 17, fracción I, en la porción normativa *por nacimiento*, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, emitido, promulgado y publicado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México.

7. TERCERO.—Artículos constitucionales violados. En la demanda señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 5o., 30, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política del País.

8. CUARTO.—Concepto de invalidez. La parte actora expuso en su único concepto de invalidez los siguientes argumentos:

- **Violación a la prohibición de toda discriminación y al principio de igualdad.** La fracción I del artículo 17 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México viola los derechos de igualdad y no discriminación al excluir injustificadamente la posibilidad para ser nombrado director general como integrante del Consejo Directivo a los ciudadanos mexicanos que hubiesen obtenido su nacionalidad por naturalización.

- No es constitucionalmente posible exigir la calidad de mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de director general como titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, pues el resultado de esa medida trae como consecuencia la discriminación de los extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en un puesto que no tiene ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales, además, trae consigo la violación a lo establecido en la Constitución Política del País.

- Si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias, lo cierto es que determinadas distinciones pueden ser favorecedoras de encontrarse justificadas. Por tanto, el principio de proporcionalidad es el criterio para determinar el principio de igualdad, lo que implica que un privilegio a favor sólo sería admisible constitucionalmente, de existir una razón suficiente que lo justificara.



- Los requisitos para ocupar el cargo de director general deben ceñirse a méritos y capacidades y no al origen nacional de las personas. La norma objetada no cumple con el requisito de un estudio exacto sobre las que contienen categorías sospechosas, en virtud de que no existe justificación constitucionalmente imperiosa para exigir ser ciudadano mexicano por nacimiento para ocupar dicho cargo. Esto es así ya que la función específica del mismo consiste en dirigir técnica y administrativamente las actividades del centro de conciliación, por lo que no se justifica el impedimento respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

- **Violación a la libertad concebida como la capacidad de llevar a cabo sin intromisiones injustificadas la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode.** El consejero argumenta violación al artículo 5o. de la Constitución Política del País en tanto regula como eje central la libertad de trabajo y garantiza a todos los gobernados el ejercicio de las libertades de comercio y de industria que sean lícitas sin otorgar distinción alguna, es decir, sin hacer diferencias de nacionalidad, raza, religión o sexo.

- **Violación al derecho de los ciudadanos para ser nombrados para cualquier empleo o comisión en el servicio público.** El consejero argumenta violación al contenido del artículo 35, fracción VI, constitucional, ya que dicho precepto reconoce los derechos de participación política, así como para ser nombrado para cualquier empleo a todos los ciudadanos mexicanos.

- En ese sentido, si el artículo 30 constitucional establece que adquiere la nacionalidad mexicana ya sea por nacimiento o por naturalización y el diverso artículo 34 establece que son ciudadanos mexicanos quienes teniendo esa calidad hayan cumplido dieciocho años; en consecuencia, los mexicanos naturalizados que cumplan esa edad son ciudadanos mexicanos con todos los derechos y obligaciones que ello implica.

- A su vez reconoce que la Constitución Política del País expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, señalando en diversos preceptos, aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan a quienes



tengan aquella calidad y, de ahí que, el Congreso de la Unión pueda establecer algunos otros a los que aplique tal reserva, pero esta libertad de configuración legislativa no es irrestricta, sino que encuentra su límite en que la finalidad sea constitucionalmente válida.

• **Reserva legislativa.** La Constitución Política del País es la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad y, de ahí que, el Congreso de la Unión pueda establecer algunos otros a los que aplique tal reserva, pero esta libertad de configuración legislativa no es irrestricta.

9. QUINTO.—Registro y turno. Mediante proveído de dieciséis de enero de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **6/2020**, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

10. SEXTO.—Admisión. Por acuerdo de esa misma fecha, la Ministra instructora admitió a trámite la acción, tuvo por designados delegados, dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes y dio vista a la Fiscalía General de la República, para que formulara su pedimento.

11. SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México. Mediante escrito presentado el veinticinco de febrero de dos mil veinte, el licenciado Carlos Felipe Fuentes del Río, director general jurídico y consultivo de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de México, en su informe, manifestó, en síntesis, los siguientes argumentos para sostener la validez de la norma impugnada:

• **No viola el principio de legalidad.** La porción normativa *por nacimiento* de la fracción I del artículo 17 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, es congruente con los principios de no discriminación, libertad de trabajo, comercio, industria o profesión y las disposiciones en materia de nacionalidad que se refieren en los artículos 1o., 5o., 30, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política del País, porque dicha disposición en nada invade los principios de legalidad.



• **Soberanía de la entidad federativa en su régimen interno.** Dicho requisito constituye una determinación soberana de la Legislatura Local y respeta los extremos de lo determinado en el párrafo segundo del artículo 32 constitucional porque no reglamenta, ni dispone carga o requisito adicional a los señalados en la Constitución; sino que se refiere a un cargo de un órgano administrativo descentralizado de carácter estatal, que encuentra su fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política del País que prevé que los Estados son soberanos en sus regímenes internos.

• **Deriva de un precepto constitucional.** El artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política del País prevé que el Estado contará con Centros de Conciliación encargados de agotar la instancia conciliatoria como un medio previo de los conflictos entre trabajadores y patrones, los cuales se constituyen como una unidad administrativa descentralizada del Poder Ejecutivo Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, sectorizado a la Secretaría de Trabajo del Estado; ello sin considerar que el ámbito de conciliación laboral representa para el Estado, en general, uno de los grupos prioritarios de la economía del país, al constituir la fuerza productiva y económica del Estado.

• **No vulnera los derechos fundamentales de libertad de trabajo, igualdad y no discriminación.** En virtud de que se busca garantizar el sano desempeño de quien ocupe el cargo de director general, evitar poner en riesgo la lealdad y funcionalidad de su cargo; consecuentemente, es incorrecto el argumento del promovente, respecto a que el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento juzga sobre la capacidad o méritos de los nacionalizados por naturalización, pues la intención del legislador es buscar la idoneidad e identidad nacional para el ejercicio del cargo.

• Por otro lado, el derecho a la libertad del trabajo no es absoluto, sino que se condiciona a la satisfacción de tres supuestos: no se trate de actividad ilícita, no afecte derechos de terceros y no se afecten derechos de la sociedad en general y, en este caso, se limita con la finalidad de evitar que se ataquen derechos de terceros.



12. OCTAVO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de México. Mediante escrito presentado el veintiséis de febrero de dos mil veinte, el diputado Francisco Rodolfo Solorza Luna, en su carácter de presidente de la Diputación Permanente de la LX Legislatura del Congreso del Estado de México en su informe, formuló los siguientes argumentos:

- **La medida resulta razonable y obedece a la reforma constitucional en materia laboral.** El Poder Legislativo del Estado de México señaló que, contrario a lo argumentado por la parte actora, la porción normativa "*por nacimiento*" se encuentra constitucionalmente justificada para exigir como requisito para ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México y de ninguna manera resulta excluyente.

- La justificación radica medularmente en los principios que rigen la materia laboral y en particular para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de los trabajadores y patrones, así como la representatividad de las organizaciones sindicales y la certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajos, es decir, por las funciones implícitas del cargo, éstas deben de recaer en un mexicano por nacimiento.

- El legislador local atendió a la facultad otorgada por la Constitución Política del País en cumplimiento a la reforma efectuada a los artículos 107 y 123 constitucionales en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva, ya que al desaparecer las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la responsabilidad de resolver las controversias laborales queda a cargo del Poder Judicial de la Federación y los Poderes Judiciales Locales, es así que el requisito de mexicanidad por nacimiento se trata para quien asuma el cargo de director general y lleve a cabo las funciones que de ninguna manera conculquen los derechos inalienables de la persona humana, como lo plantea la iniciativa de decreto de todos aquellos que sometan a su consideración del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México.

- Asimismo, conforme a los artículos 590-E y 590-F de la Ley Federal del Trabajo que prevén las atribuciones de los Centros de Conciliación de las entidades federativas, se desprende que la integración y funcionamiento se deter-



minará en su estatuto orgánico, emitido por el Poder Legislativo de cada Estado.¹ Es así que las Legislaturas Locales gozan de autonomía para que legislen la integración y funcionamiento del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, por lo que resulta inconducente lo señalado por la parte actora.

• **No vulnera el derecho al trabajo.** De ninguna manera vulnera el artículo 5o. constitucional pues el derecho al trabajo no se otorga de manera ilimitada, por lo que no puede decirse que dicha garantía está coartada, sino que únicamente limita este derecho con la finalidad de evitar que se ataquen derechos a terceros o se ofendan los de la sociedad. Cita la tesis de rubro: "EXTRANJEROS. LOS ARTÍCULOS 37 Y 60 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, ASÍ COMO LOS NUMERALES 106 Y 139 DE SU REGLAMENTO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE

¹ **Artículo 590-E.** Corresponde a los Centros de Conciliación Locales las siguientes atribuciones: "I. Realizar en materia local la función conciliadora a la que se refiere el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 123 constitucional;

"II. Poner en práctica el servicio profesional de carrera a que se refiere el numeral tres del artículo 590-A;

"III. Capacitar y profesionalizarlo para que realice las funciones conciliadoras referidas en el párrafo anterior, y

"IV. Las demás que de esta ley y su normatividad aplicable se deriven."

Artículo 590-F. Los Centros de Conciliación de las entidades federativas y de la Ciudad de México, encargados de la conciliación previa a la demanda jurisdiccional en el orden local, establecidos en el apartado A del artículo 123, fracción XX, párrafo segundo, de la Constitución, se integrarán y funcionarán en los términos que determinen las leyes locales, con base a los siguientes lineamientos:

"Cada centro de conciliación se constituirá como organismo público descentralizado de la respectiva entidad federativa, los cuales tendrán el número de delegaciones que se considere necesario constituir y contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

"Serán competentes para substanciar el procedimiento de la conciliación a la que deberán acudir los trabajadores y patrones, antes de presentar demanda ante los tribunales, conforme lo establece el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 123, apartado A, de la Constitución.

"En su actuación se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en su estatuto orgánico y su respectiva reglamentación, emitidos por el Poder Legislativo de la respectiva entidad federativa o de la Ciudad de México, según corresponda.

"Cada centro tendrá un órgano de gobierno integrado por los titulares de las dependencias u organismos públicos que señalen las legislaciones locales y que salvaguarden el ejercicio pleno de la autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

"La conciliación que imparta deberá ajustarse al procedimiento contemplado en la presente ley."



IGUALDAD ANTE LA LEY, EN RELACIÓN CON LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.";² y "EXTRANJEROS. LOS ARTÍCULOS 37 Y 60 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, Y 106 Y 139 DE SU REGLAMENTO, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IGUALDAD EN RELACIÓN CON LA DE LIBERTAD DE TRABAJO."³

- **Libertad de configuración y congruencia con la legislación federal.**

Con la porción normativa que se impugna, se pretende dar congruencia al marco jurídico creado en el Estado de México en relación con lo establecido en los artículos 2 y 21, fracción I, de la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, expedida por el Congreso de la Unión, en uso de la facultad conferida en el artículo 32 de la Constitución Política del País.⁴

- Por tanto, señala que el requisito que se impugna adquiere validez constitucional por dos razones: 1) de conformidad con el artículo 32 constitucional, el Congreso de la Unión ha determinado una reserva aplicable al caso, a través de una ley de orden público, interés general, observancia obligatoria en toda la república mexicana y 2) se emitió la norma en uso de la libertad de configuración legislativa y en congruencia con la reserva emitida por el Congreso de la Unión. Cita la tesis aislada de rubro: "NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS. BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXI-

² Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXVII, mayo de 2008; pág. 6. **1a. XLVI/2008**. Amparo en revisión 169/2008. 23 de abril de 2008.

Votación: Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

³ Localización: [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXVII, febrero de 2008; pág. 724. **2a. XXII/2008**. Amparo en revisión 10/2008. 23 de enero de 2008.

Votación: Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Paula María García Villegas.

⁴ **Artículo 2.** Las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden público, interés general y observancia obligatoria en toda la República Mexicana, y tienen como objeto establecer la organización y funcionamiento del organismo descentralizado federal a que se refiere el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales aplicables."

Artículo 21. Para ser director (a) general del centro, adicionalmente a los requisitos establecidos en la Constitución, se deberá cumplir lo siguiente:

I. Ser mexicano o mexicana **por nacimiento**, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ..."



GENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD."⁵

13. NOVENO.—Pedimento. La Fiscalía General de la República no formuló su pedimento en el presente asunto.

14. DÉCIMO.—Cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ en virtud de que se plantea la posible contradicción de una norma de una entidad federativa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ **Localización:** [TA]; 10a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Libro XVIII, marzo de 2013; Tomo 1; pág. 376. **P. II/2013 (9a.)**. Acción de inconstitucionalidad 48/2009.

Votación: Mayoría de seis votos en relación con las consideraciones contenidas en esta tesis; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Juan N. Silva Meza. Ausentes en la votación realizada en sesión de 11 de abril de 2011: Luis María Aguilar Morales y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

⁶ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

"**c)** El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ..."

⁷ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



16. SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País,⁸ dispone que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

17. En el caso, la norma general impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México el lunes dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve; por tanto, el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves diecisiete de diciembre de dos mil veinte al viernes quince de enero de dos mil veinte.

18. Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el quince de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, **resulta claro que se promovió en forma oportuna.**

19. TERCERO.—Legitimación. A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

20. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal puede promover la acción de inconstitucionalidad por conducto del consejero jurídico, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales.⁹

21. Asimismo, conforme al artículo 59, en relación con el diverso 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitu-

⁸ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁹ *Nota Supra* 6.



ción Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

22. En términos del artículo 43, fracción X, de la Ley de la Administración Pública Federal, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal ostenta la representación legal del titular del Poder Ejecutivo Federal, particularmente en los juicios señalados en el artículo 105 constitucional.¹¹

23. Ahora bien, en el caso, quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es el licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, cuya personalidad acreditó con copia del nombramiento otorgado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el primero de diciembre de dos mil dieciocho.

24. Por tanto, al haberse acreditado que la acción de inconstitucionalidad se promovió por uno de los entes señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional, a través del servidor público que ostenta su representación legal, debe concluirse que se promovió por **parte legitimada**.

25. CUARTO.—Causas de improcedencia. No se planteó alguna causal de improcedencia ni se advierte de oficio la actualización de ninguna. Por tanto, este Tribunal Pleno procede a examinar los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante.

¹⁰ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹¹ **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."



26. QUINTO.—Estudio de fondo. El Poder Ejecutivo Federal solicita que se declare la invalidez del artículo 17, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, ya que, en su opinión, excluye injustificadamente a los ciudadanos mexicanos naturalizados de la posibilidad de acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México.

27. El texto de la norma que se combate es del tenor literal siguiente:

Artículo 17, fracción I

"Artículo 17. Para ser director general se deberá cumplir con lo siguiente:

"I. Ser mexicano **por nacimiento** y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ..."

28. La accionante arguye en su concepto de invalidez que el artículo impugnado vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo. También, de una apreciación conjunta de los argumentos de la parte actora en su escrito de demanda, este Tribunal Pleno advierte que **cuestiona la competencia del Congreso Local para regular el requisito de mexicanidad por nacimiento.**

29. Lo anterior se desprende, en particular, cuando señala que: "***es la Carta Magna la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan a quienes tengan aquella calidad y, de ahí, que el Congreso de la Unión pueda establecer algunos otros a los que aplique tal reserva, pero esta libertad de configuración legislativa no es irrestricta***".¹²

¹² Página 10 del escrito de demanda.



30. El argumento del Poder Ejecutivo Federal en la parte que se resalta es esencialmente **fundado**.

31. Esta cuestión ha sido materia de análisis por este Tribunal Constitucional al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**¹³ y, posteriormente, en las acciones de inconstitucionalidad **59/2018**,¹⁴ **4/2019**,¹⁵ **40/2019**,¹⁶ **88/2018**,¹⁷ **35/2018**,¹⁸ **93/2018**,¹⁹ **45/2018** y su acumulada **46/2018**,²⁰ **111/2019**,²¹ **157/2017**,²² **67/2018** y su acumulada **69/2018**,²³ **113/2020**²⁴ y **182/2020**,²⁵ **39/2021**²⁶ y, en particular, la **192/2020**,²⁷ por haberse examinado el requisito de mexicanidad por nacimiento para el mismo cargo público de director general del Centro de Conciliación Laboral Estatal que aquí se impugna.

32. En tales precedentes se determinó que, si bien este Tribunal Pleno en sus diversas integraciones ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa, en su actual integración, **en particular a partir de la acción de incons-**

¹³ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa *por nacimiento*, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

¹⁴ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

¹⁵ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

¹⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

¹⁸ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

²⁰ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

²¹ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.

²² Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

²³ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.

²⁴ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

²⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

²⁶ Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

²⁷ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.



titucionalidad 111/2019, la mayoría llegó a la conclusión de que, conforme al artículo 32 constitucional, las entidades federativas no se encuentran habilitadas para regular en sus legislaciones internas supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los ciudadanos mexicanos por nacimiento.

33. Tan es así que, de hacerlo, conllevará declarar indefectiblemente la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

34. Asimismo, en los precedentes relatados se determinó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse, como sucede en el caso, que el Congreso Local no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualiza inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

35. El **marco constitucional** que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Título I

"...

"Capítulo II

"De los mexicanos

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.



"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que



tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37. ...

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

"..."

36. De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad del padre o de la madre.

- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido



al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, acceden a la mexicanidad por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o varón extranjeros que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que se requiera la mexicanidad por nacimiento y no se adquiera otra nacionalidad.

- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la mexicanidad por naturalización.

37. El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.



- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

38. En el dictamen de la Cámara de Diputados (instancia revisora) se sostuvo lo siguiente:

- La reforma constitucional tiene como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a los naturalizados mexicanos, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A) del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.



- Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que: *"la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, así como que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad"*. A dicho texto se agrega que esa misma reserva **"será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión"**.

39. Del análisis de la exposición de motivos se constata la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. En el marco de esta reforma, que amplió los supuestos para la naturalización, el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y



soberanía nacionales tienen que ser desempeñados por mexicanos de nacimiento, pues sus *titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países*.

40. A partir de entonces, el Constituyente ha ido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos se encuentran los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal, artículo 6o., apartado A; los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, artículo 28; los depositarios de los Poderes de la Unión, artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100; el titular de la Auditoría Superior de la Federación, artículo 79; los secretarios de despacho, artículo 91; los Magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, artículo 99; los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, artículo 100; el fiscal general de la República, artículo 102, apartado A, segundo párrafo; los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales, artículo 116; y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, artículo 122, apartado A, fracción IV.

41. En ese contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Política del País, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos de nacimiento, pero, además, en términos de su segundo párrafo, estipuló que *esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión*.

42. Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal arriba a la conclusión de que **los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto constitucional citado sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere a que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento y, excluye a los Congresos Locales**.



43. De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la mexicanidad por nacimiento, las entidades federativas no pueden en caso alguno establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Política del País.

44. Consecuentemente, aplicados tales razonamientos reseñados a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de México en el artículo 17, fracción I, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para el cargo de director general como integrante del Consejo Directivo en esa entidad federativa.

45. En estas condiciones, al ser **fundado** el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la **invalidez** de la porción normativa "**por nacimiento**" de la fracción **I** del artículo **17** de la **Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México**.

46. SEXTO.—Efectos. Finalmente, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la ley reglamentaria de la materia,²⁸ se determina que la invalidez declarada del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

47. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

²⁸ **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; ..."

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



RESUELVE:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, expedida mediante el Decreto Número 101, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de México, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las



consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, expedida mediante el Decreto Número 101, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

Las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Ana Margarita Ríos Farjat y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de diez de enero de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

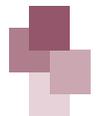
Firman el señor Ministro presidente y el señor Ministro que hizo suyo el asunto con el secretario general de Acuerdos que da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 267, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO. PUEDE RECLAMARSE CUANDO TERMINA EL MATRIMONIO POR LA MUERTE DE ALGUNO DE LOS CÓNYUGES, A PARTIR DE UNA INTERPRETACIÓN A LA LUZ DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3908/2021. 25 DE MAYO DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: FERNANDO SOSA PASTRANA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veinticinco de mayo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve el amparo directo en revisión 3908/2021, interpuesto por ***** por su propio derecho, en contra de la sentencia dictada el



veinticuatro de junio de dos mil veintiuno por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el juicio de amparo directo *****.

I. ANTECEDENTES

1. **Juicio de origen.** ***** señaló que el siete de enero de dos mil dieciséis falleció su esposo ***** y que el primero de abril del mismo año, se denunció la sucesión testamentaria. Asimismo, indicó que el *de cujus* otorgó testamento público abierto ante un notario de la Ciudad de México en el que estableció cuatro legados sobre bienes inmuebles en favor de su hijo ***** y otro más en favor de su esposa, además de haberlos instituido como únicos y universales herederos de todos los demás bienes, derechos y acciones. Durante la etapa de inventario y avalúo del juicio testamentario, el albacea señaló que no existían otros bienes fuera de los inmuebles y que sólo existen antecedentes registrales respecto de dos de ellos que son objeto de legados en favor de *****. En consecuencia, ***** promovió el trece de febrero de dos mil dieciocho un juicio ordinario civil en contra de la sucesión referida para el pago de compensación hasta por el 50 % del valor de los bienes adquiridos durante el matrimonio, mismo que se radicó ante el Juez Vigésimo Noveno de lo Familiar de la Ciudad de México con el número ***** y se acumuló al diverso juicio sucesorio testamentario *****.

2. Seguido el trámite del juicio, el Juzgado Vigésimo Noveno de lo Familiar en la Ciudad de México dictó sentencia el doce de junio de dos mil diecinueve, en la que determinó que la actora no había probado los elementos constitutivos de su acción de compensación ante la sucesión demandada.

3. **Recurso de apelación.** La actora, inconforme con dicha resolución, interpuso recurso de apelación, cuyo conocimiento correspondió a la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien lo registró con el número de toca *****. Dicha Sala, el dos de septiembre de dos mil veinte, confirmó la resolución dictada en primera instancia, señalando que su reclamo era notoriamente improcedente, ya que no podía existir compensación sin la terminación del matrimonio por divorcio.

4. **Demanda de amparo directo.** Inconforme con la resolución anterior, ***** , por derecho propio, promovió juicio de amparo el cual correspondió



conocer al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien admitió la demanda y la registró con el número *****.

5. **Sentencia de amparo.** En sesión del veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento resolvió negar el amparo a la quejosa *****.

6. **Recurso de revisión.** En contra de la sentencia anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión.

7. **Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Este Alto Tribunal admitió dicho medio de impugnación, mediante proveído de presidencia de primero de septiembre de dos mil veintiuno y se registró con el número 3908/2021, mismo que se turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y se ordenó su radicación a la Primera Sala, porque la materia del asunto corresponde a su especialidad.

8. **Avocamiento.** Por acuerdo de diez de febrero de dos mil veintidós, la presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta se avocaría al conocimiento del recurso y ordenó remitir los autos a la ponencia del Ministro designado como ponente.

II. PRESUPUESTOS PROCESALES

9. **Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, y fracción III, inciso a) del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de haberse interpuesto en contra de la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia civil, donde se alega la subsistencia de un tema de constitucionalidad.

10. **Oportunidad.** El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, pues la sentencia se notificó a la quejosa por lista el nueve de julio de dos mil



veintiuno y surtió efectos al día hábil siguiente, esto es, el doce del mismo mes y año; por lo que el plazo de diez días que el artículo 86 de la Ley de Amparo concede para interponer el recurso de revisión transcurrió del trece de julio al diez de agosto, ambos de dos mil veintiuno, con exclusión de los días del dieciséis al treinta y uno de julio, así como uno, siete y ocho de agosto de dicha anualidad por ser inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo, así como 3o. y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado el veintidós de julio de dos mil veintiuno su interposición es oportuna.

11. **Legitimación.** El presente recurso proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 5o., fracción I, de esta última, toda vez que fue interpuesto por la quejosa ***** quien, al ser parte en el juicio de amparo, se encuentra legitimada para intervenir en éste, mediante la interposición de los recursos correspondientes.

III. PROCEDENCIA

A. Cuestiones necesarias para resolver el asunto.

12. Una vez señalado lo anterior, se emprende el estudio sobre la procedencia del medio de impugnación que es materia de esta resolución. Para tal efecto es necesario conocer los planteamientos expresados en la demanda de amparo, en la sentencia del Tribunal Colegiado y en los agravios formulados en revisión, elementos que enseguida se relacionan.

13. **Conceptos de violación.** La quejosa alegó, sustancialmente, lo siguiente:

14. En el **primer concepto de violación**, señala que no se realizó una interpretación conforme de acuerdo con el principio pro persona reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

15. Lo anterior pues considera que, en virtud del principio de progresividad de los derechos fundamentales se debió haber reconocido que ella se encontraba en la misma situación fáctica que una persona que ha terminado su concu-



binato o matrimonio, motivo por el cual se debió haber interpretado los artículos aplicables a la compensación a su situación en virtud de la igualdad sustantiva, ya que ella también contrajo matrimonio bajo el régimen de separación de bienes.

16. En su **segundo concepto de violación**, señala que se viola en su perjuicio la igualdad sustantiva y la no discriminación, en tanto que ya se ha establecido que la compensación, si bien es una institución prevista expresamente para el caso de divorcio en la legislación sustantiva civil de la Ciudad de México, se ha interpretado que debe ser extensiva a los casos de concubinato. En consecuencia, la quejosa señala que ella obtuvo su soltería por defunción de su cónyuge, motivo por el cual se debe extender la compensación a su situación fáctica.

17. En el **tercer concepto de violación**, señala que la Sala responsable omitió hacer el análisis de discriminación basada en una categoría sospechosa como lo es el estado civil, ya que considera que el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para la Ciudad de México hace una distinción implícita entre la cónyuge que termina su matrimonio por divorcio y los casos que termina el matrimonio por defunción.

18. En el **cuarto concepto de violación**, señala que el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para la Ciudad de México únicamente establece como requisitos para la procedencia de la compensación en los casos de divorcio: (1) que los cónyuges hubieran celebrado matrimonio; (2) bajo el régimen patrimonial de separación de bienes; (3) que un cónyuge se hubiera dedicado preponderantemente al desempeño del hogar; y, (4) que el Juez familiar resolverá atendiendo a las circunstancias de cada caso y dicha compensación no podrá ser superior al 50 % del valor de los bienes que se hubieran adquirido. La quejosa señaló que ella cumple con dichos requisitos y que la única diferencia es que su matrimonio terminó por defunción de su cónyuge, motivo por el cual se debió haber concedido dicha compensación en su favor.

19. En el **quinto concepto de violación**, señala que la Sala responsable no fundamentó ni motivó por qué la compensación no era aplicable a su caso particular, sin haber analizado la discriminación derivada del estado civil.

20. En el **sexto concepto de violación**, señala que el hecho que la quejosa hubiera obtenido su soltería por defunción de su esposo es una mera formalidad que no debería afectar la igualdad sustancial para obtener una compensación.



21. En el **séptimo concepto de violación**, señala que la Sala Familiar no observó los mandatos constitucionales en derechos humanos, especialmente en lo que respecta a la igualdad y la razón en la distinción entre las personas que adquieren su soltería por divorcio de aquellas que la adquieren por defunción de sus cónyuges.

22. En el **octavo concepto de violación**, señala que en nada afecta que se le haya dejado un legado y designado como heredera universal en el testamento público abierto otorgado por su esposo, ya que considera que el pago de la compensación debe hacerse antes de la adjudicación sucesoria. Elaborando que considera que en todos los casos en que haya existido un matrimonio bajo el régimen de separación de bienes y éste termina –sin importar si es a causa de un divorcio o defunción– se deben generar los mismos derechos, ya que en caso contrario sería discriminación basada en el estado civil.

23. En el **noveno concepto de violación**, señala que se le dejó en estado de indefensión ya que la Sala responsable no realizó el control de convencionalidad que solicitó del citado artículo del Código Civil aplicable en la Ciudad de México a la luz de los artículos 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que dichos tratados internacionales señalan que los Estados Partes deben tomar las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio y en caso de disolución; volviendo a destacar que la distinción implica discriminación por su estado civil.

24. En el **décimo concepto de violación**, la parte quejosa señala que se debió haber aplicado el principio pro persona para hacer extensivo el derecho a la compensación en su favor. Lo anterior porque considera que el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para la Ciudad de México hace una distinción para la asignación de la compensación entre aquellas personas que obtienen su soltería por divorcio y aquellas personas que la obtienen por la defunción de su cónyuge.

25. En el **décimo primer concepto de violación**, reitera que el derecho a la compensación se ha hecho extensivo a los casos de concubinato, motivo por el cual la Sala omitió hacer una nueva extensión de este derecho para su caso concreto.



26. En el **décimo segundo concepto de violación**, señala que la compensación corrige las desventajas económicas entre los cónyuges que hubieran contraído matrimonio bajo el régimen de separación de bienes cuando uno de ellos asume las cargas domésticas y familiares, motivo por el cual se debe hacer extensiva dicha situación a su persona, ya que el espíritu de dicha institución es proteger al cónyuge que se encuentra en esa situación.

27. En el **décimo tercer concepto de violación**, argumenta que la Sala de lo Familiar debió haber aplicado el principio de progresividad en la interpretación de los derechos humanos para hacer extensiva la compensación a la quejosa, con el objeto de protegerla de las desventajas patrimoniales derivadas de haberse dedicado al cuidado del hogar y de su esposo.

28. En el **décimo cuarto concepto de violación**, señala que justificó plenamente su derecho a la compensación al haber estado casada bajo el régimen de separación de bienes y haberse dedicado al cuidado del hogar. Por lo que la Sala responsable omitió el análisis sobre el monto al cual tiene derecho, cuantificación que se debe hacer respecto de todos los bienes que su esposo haya adquirido durante el matrimonio. Reiterando que su derecho a la compensación es anterior a lo que dispuso su finado esposo en su testamento público abierto.

29. En el **décimo quinto concepto de violación**, señala que la Sala responsable realizó una interpretación restrictiva del mencionado artículo del Código Civil para la Ciudad de México, lo que genera una discriminación basada en su estado civil, contraria a su derecho a la igualdad.

30. En el **décimo sexto concepto de violación**, solicita que se realice una interpretación de la constitucionalidad del señalado artículo del Código Civil en relación con los artículos 1o. de la Constitución Federal, 23, cuarto párrafo, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17, cuarto párrafo, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ya que considera que el artículo del Código Civil busca corregir desventajas económicas entre los cónyuges que contrajeron matrimonio bajo el régimen de separación de bienes en donde uno de ellos asume las cargas domésticas en mayor proporción.

31. **Consideraciones de la sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado estudió de manera conjunta los distintos conceptos de violación de la quejosa



alrededor de dos temáticas principales, a saber: (1) si el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para la Ciudad de México al no incluir de manera expresa el pago de una compensación derivado de la disolución del vínculo matrimonial por fallecimiento de uno de los cónyuges constituye una omisión legislativa; y, (2) si es posible hacer una interpretación para hacer extensiva a favor de la cónyuge supérstite la compensación prevista en el señalado artículo.

32. En lo que respecta al estudio de la primera temática relacionada con la omisión legislativa, el Tribunal Colegiado comenzó haciendo una relación de los distintos conceptos de violación de la quejosa en los que argumenta que el artículo del Código Civil bajo estudio es discriminatorio al no incluir la compensación para los cónyuges cuyo matrimonio termina por la muerte del otro cónyuge, así como aquellos en los que señala que las desventajas económicas ocasionadas durante un matrimonio bajo el régimen de separación de bienes, cuando uno de los cónyuges se dedique preponderantemente al hogar, son iguales para los casos de fallecimiento o divorcio, por lo que debe primar la igualdad sustancial.

33. El Tribunal Colegiado consideró dichos conceptos de violación como inoperantes, lo anterior porque estimó que no existe ningún mandato constitucional o convencional que obligue al legislador local a reformar o adicionar el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para la Ciudad de México en el sentido de establecer el pago de una compensación al cónyuge que se haya dedicado preponderantemente a actividades del hogar por motivo del fallecimiento del otro cónyuge, refiriendo en su argumentación la tesis de esta Primera Sala de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO."¹

34. En lo que respecta al segundo tema sobre la omisión por parte de la Cuarta Sala de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, de analizar la inconstitucionalidad o inconventionalidad del artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, el Tribunal Colegiado estimó que sus conceptos de violación son infundados.

¹ Tesis 1a. XX/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1100, registro digital: 2016424.



35. Lo anterior tras considerar que el tribunal de alzada sí dio contestación a dichos agravios, ya que argumentó: (1) que los Jueces deben realizar un control de convencionalidad *ex officio* del orden jurídico e inaplicar una norma cuando sea contraria a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el País sea Parte; (2) empero que, en cada caso deben determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, en sentido estricto o una inaplicación de la misma, lo que ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulte sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos; (3) en el caso que la norma no genere la sospecha de invalidez para el Juez, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, no es necesario el análisis de constitucionalidad o convencionalidad, en virtud de que las normas gozan de una presunción de constitucionalidad, apoyándose en los criterios: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO." y "DERECHOS HUMANOS. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* QUE ESTÁN OBLIGADOS A REALIZAR LOS JUZGADORES, NO LLEGA AL EXTREMO DE ANALIZAR EXPRESAMENTE Y EN ABSTRACTO EN CADA RESOLUCIÓN, TODOS LOS DERECHOS HUMANOS QUE FORMAN PARTE DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO."; (4) que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en diversos criterios que la figura de la compensación tiene la finalidad de corregir en el divorcio las desventajas económicas entre los cónyuges que contrajeron matrimonio bajo el régimen de separación de bienes y uno de ellos asumió las cargas domésticas y familiares en mayor proporción del otro en detrimento de su desarrollo económico; y, (5) en consecuencia, el mencionado artículo del Código Civil no es inconstitucional o inconvencional porque no vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación por el fallecimiento de su esposo como causa de la terminación del matrimonio, ya que derivado de su relación conyugal adquirió derechos hereditarios que se encuentran garantizados por el testamento otorgado por el *de cujus*.

36. En lo relacionado con la interpretación extensiva que la quejosa señala que se debió haber realizado, el Tribunal Colegiado hace una relación de los conceptos de violación en este sentido, en específico que la Sala responsable no realizó un análisis de igualdad sustantiva para hacer extensivo el pago de la compensación a su caso particular, que no consideró el principio de progresivi-



dad, especialmente las consideraciones para extender la compensación al concubinato, razones que considera suficientes para extender esta situación a los casos de muerte de alguno de los cónyuges. Lo anterior porque la quejosa considera que cumple las condiciones para la compensación al haber estado casada bajo el régimen de separación de bienes y haberse dedicado preponderantemente a labores del hogar y familiares, sin que la Sala responsable hubiera fundamentado y motivado porqué se le da un trato diferenciado.

37. El Tribunal Colegiado consideró que los conceptos de violación referidos en el párrafo anterior eran infundados. Lo anterior porque el derecho a la compensación se hace exigible al disolverse el vínculo matrimonial, ya que en aquellos casos en que se acreditara la existencia de una pareja que conviviera de forma constante y estable, fundada en la afectividad, solidaridad y ayuda mutua deben aplicarse las protecciones mínimas previstas en el derecho de familia para el matrimonio y el concubinato, entre las que se destacan las obligaciones alimentarias, refiriendo la tesis de rubro: "PENSIÓN COMPENSATORIA. PROCEDE ANTE EL QUEBRANTAMIENTO DE UNIONES DE HECHO, SIEMPRE Y CUANDO SE ACREDITE QUE SE TRATA DE UNA PAREJA QUE CONVIVIÓ DE FORMA CONSTANTE Y ESTABLE, FUNDANDO SU RELACIÓN EN LA AFECTIVIDAD, LA SOLIDARIDAD Y LA AYUDA MUTUA."

38. Lo anterior implica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado hacer extensivo el derecho a la pensión compensatoria a todos aquellos casos en que se acredite dicha convivencia constante y estable fundada en afectividad, solidaridad y ayuda mutua para hacer extensivas las protecciones del derecho de familia. Sin embargo, el Tribunal Colegiado consideró que la figura de la compensación no puede hacerse extensiva a la quejosa, en atención a que se encuentra en una situación fáctica diferente, ya que adquirió derechos hereditarios derivados del testamento público abierto otorgado por su difunto esposo, habiéndose dejado un legado sobre un bien inmueble y se le instituyó como heredera universal.

39. Asimismo, el Tribunal Colegiado señala expresamente que, si bien no se ha encontrado el título de propiedad sobre el inmueble legado a la quejosa, señala que la ley establece mecanismos para impugnar el testamento y declararlo inoficioso para obtener una pensión alimenticia para el cónyuge superviviente.



cuando exista un impedimento para trabajar y no tenga bienes suficientes, de conformidad con los artículos 1368 y 1374 del Código Civil vigente en la Ciudad de México.

40. En consecuencia, aun cuando existen puntos coincidentes entre la terminación del matrimonio por divorcio o por fallecimiento de alguno de los cónyuges, no es suficiente para hacer extensiva la compensación al caso concreto, especialmente porque en esta institución se ha hecho extensiva la compensación cuando ha estado involucrada la voluntad de las partes de disolver el vínculo que los une sin que surjan o se actualicen otro tipo de derechos que acarreen otro tipo de consecuencias, tales como los derechos hereditarios.

41. Como siguiente punto, el Tribunal Colegiado estudia varios de los conceptos de violación que descansan sobre otros que fueron desestimados, motivo por el que los califica como inoperantes, especialmente aquellos relacionados con que no se hizo la cuantificación sobre la compensación a la cual tenía derecho ni que el pago de ésta debe realizarse con anterioridad a la adjudicación de los bienes y derechos que conforman la masa hereditaria en el diverso proceso sucesorio.

42. Para finalizar, el Tribunal Colegiado se pronunció sobre los conceptos de violación relacionados con la interpretación del señalado artículo del Código Civil a la luz de los artículos 1o. constitucional, 23(4) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17(4) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que existía la misma *ratio legis* para la compensación por motivo de divorcio y en aquellas situaciones donde el matrimonio termina por el fallecimiento del otro cónyuge.

43. Al respecto, el Tribunal Colegiado consideró que la disposición del Código Civil no implica un trato contrario al derecho a la igualdad o que sea discriminatorio en razón del estado civil, ya que dicha norma no hace una distinción entre situaciones objetivas y fácticas similares sin una justificación razonable y objetiva. Lo anterior porque si bien la quejosa ahora tiene el estado civil de soltera por el fallecimiento de su esposo, esto no implica que el criterio de comparación, tanto en sus aspectos descriptivos como valorativos, de la relación entre la cónyuge ante un divorcio y ante el fallecimiento del otro cónyuge sean



equiparables. Asimismo, señaló que las consecuencias de los distintos medios legales establecidos no generan un efecto discriminatorio, ya que la quejosa como cónyuge supérstite adquirió derechos hereditarios en el caso concreto y está en aptitud de ejercerlos.

44. En adición a lo anterior, el Tribunal Colegiado señala que el artículo 1o. constitucional ciertamente prohíbe discriminaciones en razón del estado civil de las personas, aunque esta situación no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios de las vías jurisdiccionales que se establezcan para cada caso en favor de los gobernados.

45. También aclara que el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos es una herramienta de interpretación subsidiaria o complementaria en el sistema jurídico mexicano para aquellos casos en que se busca la maximización de tales derechos cuando el derecho interno no alcanza para este fin. En consecuencia, el Juez ordinario debe analizar cómo está establecido el derecho humano alegado en las normas constitucionales y la legislación ordinaria para que, en el caso que exista una mayor protección a nivel internacional, se lleve a cabo dicho control. Por tanto, en vista de que la quejosa se encuentra protegida a través de los derechos hereditarios y diversas acciones relacionadas con éstos, no existe razón alguna para interpretar el artículo impugnado del Código Civil a la luz de los tratados internacionales señalados. Motivos por los cuales resolvió que lo procedente era negar el amparo y protección de la Justicia Federal.

46. **Agravios.** La recurrente argumentó, esencialmente, lo siguiente:

47. En su **primer agravio** la recurrente señala que el Tribunal Colegiado omitió la interpretación de los derechos humanos incluidos en tratados internacionales, incluyendo los establecidos en los artículos 23(4) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17(4) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo anterior porque señala que dichos artículos establecen que se debe asegurar la igualdad de derechos en cuanto al matrimonio y en caso de disolución de éste, situación que se debe interpretar en el sentido de que la recurrente tiene derecho a la compensación sobre los bienes de su difunto esposo.



48. En su **segundo agravio** la recurrente señala que sí existe una omisión legislativa ya que la norma impugnada del Código Civil es incompleta, al no incorporar al derecho nacional los derechos reconocidos en los tratados internacionales, señalando que el deber de legislar se establece en el artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México, mismo que señala que el Congreso de la Ciudad de México armonizará su legislación con los tratados de derechos humanos celebrados por el Estado Mexicano y la jurisprudencia de los tribunales y órganos internacionales para su cumplimiento. Al respecto señala que la disposición del Código Civil incumple el deber de respetar la igualdad de las personas en el matrimonio en caso de su disolución.

49. En su **tercer agravio** la recurrente señala que el Tribunal Colegiado no estudió que la disposición del Código Civil hace una distinción basada en una categoría sospechosa, a saber, el estado civil de las personas, mencionando los criterios: "ESTADO CIVIL COMO CATEGORÍA SOSPECHOSA. LA IGUALDAD O DISTINCIONES DE CONDICIONES ENTRE LOS CÓNYUGES Y LOS CONCUBINOS PERTENECEN A LA CATEGORÍA DE ESTADO MARITAL, POR LO QUE LAS NORMAS QUE LAS ESTABLEZCAN DEBEN SER OBJETO DE ESCRUTINIO ESTRICTO PARA DETERMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD." y "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS."

50. Al respecto señala que, si se ha señalado que no existe razón para diferenciar entre las figuras del matrimonio y concubinato para la compensación, tampoco existe una razón para distinguir su caso, ya que obtuvo su soltería por defunción de su esposo. Por lo que dicha distinción para su exclusión de la compensación carece de razonabilidad y es discriminatoria.

51. Por otro lado, señala que la existencia de un testamento y que tenga derechos hereditarios derivados de éste, no implica que ello excluya o se deba excluir el derecho de compensación de bienes adquiridos durante el matrimonio, ya que la compensación es independiente a dicha situación.

52. En su **cuarto agravio**, la recurrente señala que el Tribunal Colegiado no realiza un análisis apropiado para explicar por qué no puede ser interpretado de



manera extensiva el artículo impugnado del Código Civil, reiterando que la única cuestión relevante es que ésta asumió las cargas del hogar y cumple con las demás condiciones establecidas en dicho artículo del Código Civil.

53. En el **quinto agravio**, la parte recurrente sostiene que el Tribunal Colegiado nunca se refiere a por qué su situación no es igual a la situación jurídica de quien se divorcia; ya que para ésta el punto relevante para la compensación es que el individuo en cuestión haya asumido preponderantemente las cargas del hogar. Asimismo, considera que debido a que está enteramente justificado que la compensación debe hacerse extensiva a su caso particular, se debe determinar el monto al cual tiene derecho.

B. Estudio sobre la procedencia del recurso.

54. De conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 81, fracción II, de la Ley de Amparo,³ resulta que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos 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

² Cabe destacar que el recurso de revisión fue presentado el veintidós de julio de dos mil veintiuno, es decir, posterior a la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, en donde los requisitos para la procedencia del amparo directo en revisión quedaron de la siguiente manera:

"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."

³ **"Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...



la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.⁴

55. 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.

56. Al respecto, habiéndose surtido el requisito de constitucionalidad, se actualiza el diverso de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

"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."

⁴ Circunstancias similares respecto a los preceptos aplicables se establecieron en el amparo directo en revisión 2279/2021, resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Párrafos 13, 14 y 16.



57. 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 improcedente. Por tanto, la ausencia de cualquiera de esas propiedades es razón *suficiente* para desechar el recurso por improcedente.

58. En el caso en 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 que la recurrente, desde su demanda de amparo planteó una violación a sus derechos de igualdad y no discriminación en relación con el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, al considerar que la autoridad responsable con base en tales derechos humanos debió haber hecho extensiva la figura de la compensación a su situación específica ante la sucesión testamentaria de su difunto esposo.

59. En relación con el aspecto inmediatamente antes señalado, el Tribunal Colegiado argumentó que no existía ninguna violación a los derechos de igualdad ni a la no discriminación en razón de que la diferenciación derivaba de que su matrimonio terminó por la muerte de su cónyuge, además de que el difunto había otorgado testamento público abierto en el que se le había instituido como heredera universal y legataria de un bien inmueble. Asimismo, consideró que en el caso de que no existieran bienes suficientes y la quejosa estuviera impedida para trabajar, podía impugnar el testamento y declararlo inoficioso para obtener una pensión alimenticia de conformidad con los artículos 1368 y 1374 del Código Civil vigente en la Ciudad de México.

60. En consecuencia, se considera que existe un tema propiamente de constitucionalidad, ya que la recurrente estima que derivado de los mandatos constitucionales de igualdad y no discriminación, es procedente hacer extensiva la figura de la compensación prevista en el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal a los casos en que el matrimonio se extinga por la muerte de alguno de los cónyuges.

61. Igualmente, esta Primera Sala estima que se satisface el segundo de los requisitos de procedencia relativo a la posibilidad de fijar un criterio de interés



excepcional, ello en virtud de que de una búsqueda en el sistema de precedentes de este Alto Tribunal no se advierte que haya analizado la posibilidad de aplicar la compensación prevista en el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal a los casos en que el matrimonio se extinga por la muerte de alguno de los cónyuges. En consecuencia, el análisis de este asunto permitirá establecer un criterio relevante para el orden jurídico nacional que contribuiría a la resolución de asuntos futuros relacionados con la figura de la compensación y las implicaciones de los derechos a la igualdad y a la no discriminación ante la muerte de alguno de los cónyuges.

IV. ESTUDIO DE FONDO

62. De acuerdo con lo expuesto en los agravios, esta Primera Sala estima que la cuestión constitucional a verificar es si la figura de la compensación prevista en el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, puede reclamarse en aquellos casos en los que el matrimonio termina por la muerte de alguno de los cónyuges y su relación con la sucesión testamentaria. La quejosa alegó que derivado del derecho a la igualdad, era posible aplicar dicha figura a su situación particular, especialmente porque su matrimonio había sido celebrado bajo el régimen patrimonial de separación de bienes y que, durante la existencia de éste, se había dedicado primordialmente a labores domésticas y de cuidado del hogar.

63. Por su parte, el Tribunal Colegiado consideró que, si bien existían similitudes en la situación de la quejosa respecto de los requisitos establecidos para la procedencia de la compensación de conformidad con la legislación sustantiva civil, no era procedente hacer extensiva la figura de la compensación a su situación, toda vez que se había instituido a la quejosa como heredera universal en la sucesión y existía un legado en su favor establecido en el testamento público abierto otorgado y que, en caso de que no existieran bienes suficientes, existía la posibilidad de que la quejosa demandara la inoficiosidad del testamento para establecer una pensión alimenticia en su favor de conformidad con los artículos 1368 y 1374 del Código Civil vigente en la Ciudad de México.

64. Asimismo, el Tribunal Colegiado señaló que de conformidad con el principio pro persona, no era posible hacer una interpretación extensiva de la



figura de la compensación para reclamarla, ya que eran aplicables las instituciones de derecho sucesorio y debían hacerse valer las acciones previstas para dicha materia. Por otro lado, señaló que no era aplicable el control difuso *ex officio* en materia de derechos humanos porque dicha figura era una herramienta subsidiaria del sistema jurídico mexicano aplicable únicamente en aquellos casos en donde las disposiciones de derecho interno no alcanzan para dicho fin.⁵

65. En consecuencia, la materia de estudio de la presente revisión es determinar si la compensación puede hacerse extensiva para reclamarse en los supuestos en que termina el matrimonio por la muerte de alguno de los cónyuges a partir de una interpretación del derecho de igualdad reconocido constitucionalmente. En tal sentido, se estima que lo alegado por la quejosa en sus agravios **primero, tercero y cuarto** resultan **fundados** por las razones que se desarrollarán a continuación. Por cuestión de orden, el estudio se dividirá en los siguientes apartados: (a) el principio de igualdad en las relaciones conyugales y sus alcances; y, (b) la naturaleza jurídica de la compensación y su relación con las instituciones de derecho sucesorio.

(a) El principio de igualdad en las relaciones conyugales.

66. Para comenzar, es necesario señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha adoptado jurisprudencia en donde se ha destacado que el papel que tienen los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales dentro del control de regularidad constitucionalidad y, contrario a lo señalado por el Tribunal Colegiado, éstos no tienen un papel subsidiario o complementario a los derechos establecidos constitucionalmente, sino que ambos configuran el parámetro de control de regularidad de las normas del ordenamiento jurídico mexicano.⁶ Esta situación implica, por un lado, que las normas de

⁵ Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, juicio de amparo directo ***** , dictada en sesión del veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, pp. 43-44.

⁶ Tesis P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, registro digital: 2006224, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA



derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la Constitución y con los derechos humanos contenidos en tratados internacionales y, por otro lado, el principio pro persona que conlleva interpretar los derechos humanos favoreciendo en todo momento la protección más amplia para las personas a fin de armonizar y dar funcionalidad al catálogo constitucional de derechos humanos. Lo anterior es relevante porque la quejosa argumentó primordialmente que la determinación de no hacer extensiva la figura de la compensación prevista en el Código Civil para la Ciudad de México por la extinción de su matrimonio derivado de la muerte de su cónyuge cuando cumple con los otros requisitos previstos para la procedencia de la figura era contrario a los mandatos de igualdad y no discriminación en razón del estado civil previstos constitucionalmente.

67. El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce, por un lado, el derecho a la igualdad y, por otra parte, establece la prohibición a la discriminación, señalando un listado enunciativo de una serie de condiciones prohibidas –denominadas categorías sospechosas en nuestra jurisprudencia– que implican un nivel de escrutinio estricto en los casos en que éstas puedan ser motivo de discriminación, por ser contrarias a la dignidad humana y al goce efectivo y real de los derechos fundamentales de las personas.

68. Esta Suprema Corte ha interpretado los alcances del precepto de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal en una doble dimensión, a saber: como principio y como derecho. En sus distintas manifestaciones, dicho principio de igualdad consiste entre otros aspectos en el deber de recibir el mismo trato y gozar los mismos derechos en igualdad de condiciones a otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

69. La doble manifestación del derecho a la igualdad como derecho subjetivo y principio, a su vez, se configura a través de dos modalidades, a saber, la igualdad formal o de derecho y la igualdad sustantiva o de hecho. Al respecto,

CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.) de esta Primera Sala, que establece:

"DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.⁷ El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho; y, 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional

⁷ Tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 119, registro digital: 2015678.



de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el Juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer."

70. En lo que respecta al principio de igualdad en relación con los sujetos involucrados, es indispensable señalar que se ha reconocido la importancia total de este principio en las relaciones familiares y, específicamente, entre cónyuges. Lo anterior, tal como se encuentra reconocido en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, mismos que han sido interpretados por esta Primera Sala en el sentido de que la adquisición, cambio y modificación en las relaciones familiares no pueden configurar un obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos en perjuicio de las personas involucradas.⁸

71. La igualdad y no discriminación también se ha reconocido convencionalmente en diversos instrumentos internacionales. El artículo 16, primer párrafo, de la Declaración Universal de Derechos Humanos reitera la prohibición de discriminación en relación con el matrimonio y las relaciones familiares,⁹ además

⁸ Tesis 1a. LXIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, marzo de 2016, Tomo I, página 981, registro digital: 2011231, de rubro: "IGUALDAD ENTRE CÓNYUGES. CONTENIDO Y ALCANCES."

⁹ Integrada en el texto a partir de una propuesta de la delegación mexicana en las discusiones sobre la declaración, *Draft International Declaration of Human Rights: corrigendum A/C.3/266* México, de 17 de octubre de 1948.



de señalar, dentro de otros aspectos, que los hombres y las mujeres disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución de éste. Cabe señalar que en las discusiones respecto de esta redacción se optó por el término disolución en lugar del divorcio, reconociendo que existían diversas situaciones por las cuales podía terminar un matrimonio.¹⁰

72. Por otra parte, el artículo 23, cuarto párrafo, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que los Estados Parte tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de su disolución. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha interpretado que la no discriminación e igualdad son aplicables a todos los aspectos del vínculo matrimonial, tales como la elección de residencia, la gestión de los asuntos del hogar, la educación de los hijos y la administración de los haberes, además de que dichos mandatos se extienden a aquellas situaciones relativas a la separación legal o disolución del matrimonio.¹¹

73. Asimismo, respecto de la relación entre el artículo 23 con el artículo 3, ambos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que los Estados Parte deben revisar su legislación a fin de que exista igualdad de derechos en lo que respecta a la propiedad y administración de bienes, sean éstos comunes o de propiedad exclusiva de uno de los cónyuges,¹² y éstos derechos se extienden para garantizar a la mujer igualdad de derechos que el hombre "respecto de la herencia cuando la disolución del matrimonio obedece al fallecimiento de uno de los cónyuges."¹³

74. En la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoció en su artículo 6(1) las limitaciones existentes para adquirir,

¹⁰ Véanse las discusiones relacionadas con la adopción de dicho artículo UN doc. A/C.3/SR.124, de 6 de noviembre de 1948; y, UN doc. A/C.3/325, de 8 de noviembre de 1948.

¹¹ Comité de Derechos Humanos, *Observación General número 19: la familia (artículo 23)*, 39o. periodo de sesiones, UN doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 171, párr. 8 (1990).

¹² Comité de Derechos Humanos, *Observación General número 28: la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3o.)*, 68o. periodo de sesiones, UN doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 207 (2000), párr. 25.

¹³ *Ibidem*, párr. 26.



administrar y heredar bienes, aunado a los límites existentes a su capacidad jurídica y su ejercicio que eran contrarios a la no discriminación e igualdad.¹⁴ Estas consideraciones que fueron retomadas en el artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece la obligación para los Estados Parte de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, incluyendo la igualdad de derechos y responsabilidades durante el matrimonio y su disolución, así como en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

75. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha interpretado el artículo referido en el párrafo anterior en el sentido de que los aspectos patrimoniales derivados de las relaciones familiares causados por la muerte de uno de los cónyuges deben cumplir con los derechos a la no discriminación e igualdad, tanto ante la existencia de un testamento como en las sucesiones por vía intestamentaria.¹⁵

76. De manera similar la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 17, cuarto párrafo, reconoce la aplicabilidad de los derechos de no discriminación e igualdad en la familia, estableciendo la adecuada equivalencia de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante al matrimonio y en caso de su disolución. En la inteligencia de que la inclusión en dicho artículo en los trabajos preparatorios del tratado internacional se consideró como un valioso criterio para la resolución de conflictos relacionados con el derecho de familia.¹⁶

¹⁴ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967.

¹⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general relativa al artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución)*, CEDAW/C/GC/29, de 30 de octubre de 2013, párr. 52-53. Véase, entre otras, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones Finales Burundi*, UN doc. CEDAW/C/BDI/CO/4, de 4 de abril de 2008 y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Comunicación No. 48/2013, E.S. y S.C. vs. Tanzania*, Dictamen del Comité en su 60o. periodo de sesiones, 16 de febrero a 6 de marzo de 2015, CEDAW/C/60/D/48/2013.

¹⁶ Actas y documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 37.



77. De igual manera en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, ha reconocido en su artículo 6o. que el derecho de toda mujer a vivir libre de violencia incluye ser libre de toda forma de discriminación y ser valorada libre de patrones estereotipados o prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación, que en relación con el artículo 8o. de ese tratado internacional incluye la adopción de medidas específicas para modificar los patrones socioculturales de las personas para cambiar los posibles prejuicios o costumbres existentes.¹⁷

78. Cabe señalar que las razones subyacentes para la adopción de dichas medidas fueron incluidas para hacer frente a las racionalizaciones sobre la subordinación de la mujer y que reforzaban su rol preeminentemente doméstico y su marginalización de las actividades económicas, perpetuando una distribución inequitativa de bienes y, por consiguiente, la desigualdad real existente entre hombres y mujeres alrededor del mundo; una situación que ha existido desde los antecedentes remotos que configuraron el derecho civil y familiar como lo conocemos ahora.¹⁸

79. En consecuencia, debe entenderse que todas aquellas cuestiones relacionadas con la protección de la familia, considerada tanto en su unidad como

¹⁷ Respecto los estereotipos en relación con los papeles tradicionales al interior de la familia, se ha señalado que éstos responden a ideas preconcebidas sobre el rol de un hombre y una mujer en cuanto a determinadas funciones; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fornerón e hija Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de abril de 2012, serie C no. 242, párr. 94; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de febrero de 2012, serie C no. 239, párr. 111 y 140-145.

¹⁸ De manera ejemplificativa podemos señalar la existencia, en derecho romano arcaico, de la *manus*, como una institución preponderantemente femenina mediante la cual la mujer ante el cambio de familia perdía su capacidad patrimonial y sus bienes se transferían en favor del esposo, Cfr. Gayo, *Institutionum*, 1, § 109; misma que después fue sustituida por el *caput mulieris*, como institución de "protección y asistencia" por parte de los esposos para con las mujeres y, como consecuencia, la necesidad de obediencia por parte de la mujer casada, Cfr. Biondi, Biondo, *Il diritto romano cristiano*, Milán, Giuffrè, t. III, 1954, p. 106. Asimismo, en derecho castellano medieval existía la potestad marital, como privilegio que gozaban las mujeres para gozar de la protección y apoyo económico del esposo a cambio de su obediencia. Dichas concepciones fueron precisadas en las Leyes de Toro de 1505, estableciendo la regla general de que la mujer, si bien podía ser propietaria de bienes, durante el matrimonio no podía realizar contrato alguno sin la licencia de su esposo, Cfr. Leyes de Toro, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, s.f. Asimismo, más adelante se verá que dichas cuestiones también existieron en el derecho civil vigente en México hasta el siglo XX.



de las personas que la conforman individualmente, deben analizarse a la luz de la igualdad y no discriminación para garantizar que todas las personas puedan desarrollar su plan de vida de manera libre y digna. Específicamente en lo que respecta al matrimonio, lo anterior implica que todos los deberes que surgen entre cónyuges a partir de su celebración, tanto aquellos susceptibles de apreciación económica como aquellos de carácter emocional, deben ser adecuados para el cumplimiento de los mandatos constitucionales referidos.

80. También debemos señalar que dichos mandatos de no discriminación e igualdad siguen siendo aplicables en los casos de disolución del vínculo matrimonial, y que dichos artículos contenidos en los tratados internacionales antes referidos no pueden interpretarse de manera restrictiva –esto es, que sólo se refiere a los casos de divorcio o terminación del concubinato– sino que también deben observarse en los supuestos en que el matrimonio termina por la muerte de alguno de los cónyuges.

81. Lo señalado en el párrafo anterior, implica reconocer que las diferencias implícitas y explícitas que pueden surgir entre los cónyuges durante la vigencia del matrimonio también deben ajustarse a los mandatos de igualdad sustantiva en la materia sucesoria. Esto también conlleva la consideración por parte de las personas impartidoras de justicia de verificar si puede existir un trato o impacto diferenciado basado en el género que pueda expresarse mediante estereotipos implícitos en las normas e instituciones aplicables.¹⁹

82. A partir de las consideraciones anteriores, esta Primera Sala concluye que la aplicabilidad de los mandatos de igualdad y no discriminación entre cónyuges no termina por la muerte de alguno de ellos, sino que también resultan aplicables en materia sucesoria, donde se deberán analizar las relaciones

¹⁹ Resultan aplicables las siguientes: tesis 1a./J. 22/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 836, registro digital: 2011430, de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO." y tesis 1a. XXVII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 443, registro digital: 2013866, de rubro: "JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN."



especialmente en lo que respecta a las contribuciones realizadas por cada uno de los cónyuges durante la existencia del matrimonio.

(b) La naturaleza jurídica de la compensación y su relación con las instituciones de derecho sucesorio.

83. Una vez determinado que el parámetro de regularidad constitucional implica que la no discriminación e igualdad entre cónyuges continúan siendo aplicables aun después de la muerte de alguno de ellos, en este apartado se estudiará la naturaleza jurídica de la compensación derivada de la disolución del matrimonio y su relación con las instituciones de derecho sucesorio, específicamente en lo que respecta a la vía testamentaria.

84. Esta Primera Sala ya ha señalado que la figura de la compensación es una obligación resultante de la disolución del matrimonio que tiene como objeto corregir y reparar las desigualdades resultantes de su organización patrimonial, cuando uno de los cónyuges asuma las cargas domésticas en mayor medida del otro. Al respecto, se ha establecido que es necesario que los cónyuges hayan celebrado el matrimonio bajo el régimen patrimonial de separación de bienes y que, durante la existencia del matrimonio, uno de ellos se haya dedicado al trabajo del hogar u otras cargas domésticas, situación que ocasione que éste no hubiera adquirido bienes propios o, en caso de que los hubiera adquirido, sean notoriamente menores a los del otro cónyuge, motivo por el que este último podrá repetir por hasta el cincuenta por ciento de los bienes adquiridos durante el matrimonio. Inclusive esta Primera Sala aprobó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2012 (10a.), que señala:

"DIVORCIO. COMPENSACIÓN EN CASO DE. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 267 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE DEL 4 DE OCTUBRE DE 2008 AL 24 DE JUNIO DE 2011. La finalidad del mecanismo compensatorio previsto en el artículo 267 del Código Civil para el Distrito Federal, vigente del 4 de octubre de 2008 al 24 de junio de 2011, es corregir situaciones de enriquecimiento y empobrecimiento injustos derivadas de que uno de los cónyuges asuma las cargas domésticas y familiares en mayor medida que el otro. A partir de esa premisa originada de la interpretación teleológica de la norma se obtiene que, cuando la disposición citada establece



los supuestos en que debe operar la compensación, el elemento común e indispensable es que el cónyuge solicitante se haya dedicado a las labores domésticas y de cuidado, en detrimento de sus posibilidades de desarrollarse con igual tiempo, intensidad y diligencia en una actividad en el mercado laboral convencional. Así, al disolver un matrimonio celebrado bajo el régimen de separación de bienes, tendrá derecho a exigir la compensación hasta en un 50 % de los bienes de su contraparte, el cónyuge que se haya dedicado al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de los hijos, sufriendo con ello un perjuicio patrimonial tal que, en consecuencia, 1) no haya adquirido bienes, o 2) haya adquirido notoriamente menos bienes que el otro cónyuge que sí pudo desempeñarse en una actividad remuneratoria. Corresponderá al Juez en cada caso, según lo alegado y probado, estimar el monto de la compensación con el objeto de resarcir el perjuicio económico causado."

85. Esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 3937/2020, ya señaló que derivado de lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, es distinto el régimen patrimonial que rige una relación familiar determinada –como cónyuges, concubinos o alguna otra– del derecho a una compensación, en donde esta última institución constituye una de las medidas mínimas para la protección familiar para las personas que se encuentran en situación de desventaja económica.

86. En lo que concierne a las condiciones necesarias para la procedencia de la compensación, esta Primera Sala ya ha señalado que esta figura sólo es operativa en aquellos casos en que se haya celebrado el matrimonio bajo el régimen patrimonial de separación de bienes²⁰ o concubinato,²¹ ya que en estos casos los patrimonios de cada una de las partes se mantienen independientes entre sí respecto de los bienes y derechos adquiridos por los miembros individuales de la familia, lo que trae como consecuencia el invisibilizar las actividades no remuneradas o domésticas que no tienen un beneficio económico directo.

²⁰ Cfr. Primera Sala, amparo directo en revisión 139/2019, resuelto el 22 de mayo de 2019 y Primera Sala, amparo directo en revisión 7816/2017, resuelto el 7 de agosto de 2019.

²¹ Cfr. Primera Sala, amparo directo en revisión 4355/2015, resuelto el 5 de abril de 2017 y Primera Sala, amparo directo en revisión 557/2018, resuelto el 3 de octubre de 2018.



87. Por tanto, la compensación tiene un carácter resarcitorio –y no sancionatorio–²² de las inequidades que se generaron durante la existencia del matrimonio y cuyo impacto final se determina al momento de liquidar el régimen patrimonial de separación de bienes que lo regía,²³ por lo que su objetivo no es igualar las masas patrimoniales de los involucrados, sino resarcir los costos de oportunidad por haber asumido las cargas domésticas por uno de los cónyuges, motivo por el que opera sobre los bienes y derechos adquiridos durante la duración del matrimonio.

88. Una vez señalado lo anterior, es necesario estudiar la relación entre la figura de la compensación con las instituciones de derecho sucesorio en la vía testamentaria. Esto, toda vez que los agravios de la quejosa van encaminados primordialmente a combatir la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado en el sentido que la compensación no era aplicable a aquellos casos en los que el matrimonio terminaba por la muerte de alguno de los cónyuges, lo anterior porque existía un testamento público abierto otorgado por el difunto y que, en su caso, podía demandar la inoficiosidad de dicho instrumento público para que se determinaran alimentos en su favor como cónyuge supérstite.

89. La herencia, entendida como la sucesión de los bienes, derechos y obligaciones del difunto que no se extinguen por su muerte, mismos que pueden transmitirse a partir de la voluntad disponente del autor de la sucesión y, ante la falta de ésta, a partir de las reglas establecidas en la legislación civil. Esto implica la regla general de que, para la transmisión de la herencia, se deberá estar a lo dispuesto en el testamento del difunto y, sólo en aquellos casos en donde no se haya otorgado o se verifique alguno de los supuestos establecidos expresamente en el código sustantivo civil, procede la vía intestamentaria.²⁴

²² Cfr. Primera Sala, amparo directo en revisión 4059/2016, resuelto el 31 de mayo de 2017.

²³ Cfr. Primera Sala, contradicción de tesis 24/2004, resuelto el 3 de septiembre de 2004 y Primera Sala, contradicción de tesis 490/2011, resuelto el 29 de febrero de 2012.

²⁴ El Código Civil para el Distrito Federal dispone en su artículo 1599.—La herencia legítima se abre: I. Cuando no haya testamento, o el que se otorgó es nulo o perdió su validez; II. Cuando el testador no dispuso de todos sus bienes; III. Cuando no se cumpla la condición impuesta al heredero; IV. Cuando el heredero muere antes del testador, repudia la herencia o es incapaz de heredar, si no se ha nombrado sustituto.



90. En tal sentido, el testamento ha sido entendido como el acto individual, personalísimo, libre, solemne y revocable por el que una persona dispone de sus bienes, derechos y obligaciones para después de su muerte. Lo que implica que cada persona tiene plena libertad de testar o no testar y de decidir el contenido, términos y alcances de sus disposiciones, mismas que tendrán efecto a su muerte.

91. Asimismo, se ha entendido que la libertad de testar sólo tiene la limitación de dejar alimentos a las personas que se mencionan en el artículo 1368 del Código Civil para el Distrito Federal, esto es, que fuera del deber alimentario el testador puede disponer de sus bienes, derechos y obligaciones de manera libre en favor de cualquier persona que así considere.

92. Para comprender la existencia de esa limitación para decidir el contenido, términos y alcances de las disposiciones testamentarias es pertinente analizar sus antecedentes desde la eliminación de los herederos forzosos a partir de la adopción del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios de Tepic y de la Baja California aprobado el veinticuatro de mayo de mil ochocientos ochenta y cuatro.²⁵ De los dos proyectos presentados para eliminar el sistema de herederos forzosos, se hizo referencia a ideas liberales clásicas sobre el derecho de propiedad²⁶ y que sólo podía tener las limitaciones de disposiciones que derivaban de la vida del hombre, esto es, las obligaciones naturales que derivaban del cuidado y asistencia que debía proveer, a partir de su potestad marital y potestad paterna,²⁷ para con sus ascendientes, descendientes o cónyuge.

²⁵ Hay que señalar que los herederos forzosos tuvieron vigencia en nuestro país como una institución de derecho castellano, la cual implica que existe una parte de los bienes y derechos de la herencia –la legítima– que se encuentra reservada para unos herederos en concreto, motivo por el cual el testador no puede disponer de dicha parte. Puede verse todavía el Código Civil español en sus artículos 806 y ss.

²⁶ En las discusiones se hizo referencia expresa a las ideas de John Stuart Mill y de las ventajas para la distribución de la propiedad, incluyendo la materia hereditaria, sólo limitada a las obligaciones "naturales" del hombre, Cfr. Mill, John Stuart, *Principles of Political Economy with some of their applications to social philosophy*, abridged version, Indianapolis, Hackett Publishing Company, 2004, pp. 101 y ss.

²⁷ Macedo, Miguel S., *Datos para el estudio del nuevo Código Civil del Distrito Federal y territorio de la Baja California, promulgado el 31 de marzo de 1884, documentos oficiales relativos a la reforma del Código Civil y notas comparativas del nuevo código con el código de 1870*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1884, pp. 4-11 y 36-39. Incluyendo la nota del Ministro de



93. Esta limitación sobre la libertad de testamentación fue replicada en el Código Civil vigente en la Ciudad de México, que al momento de su expedición reconoció la igualdad formal entre hombres y mujeres respecto de su capacidad jurídica en su artículo 2o.,²⁸ pero esto no significa que dicha norma tenga un impacto automático en los mandatos de igualdad sustancial.

94. En relación con lo anterior, esta Primera Sala considera que derivado del parámetro de regularidad constitucional ya referido, se debe interpretar la figura de la compensación –prevista en el artículo 267, fracción VI, del Código Civil vigente– de manera amplia para optimizar en el mayor grado posible los imperativos constitucionales de igualdad sustantiva entre cónyuges, sin que se pueda entender que la posibilidad de demandar la inoficiosidad del testamento para obtener alimentos cumpla cabalmente dichos objetivos, en tanto que los antecedentes de dicha limitación respondían a ciertas visiones tradicionales y estereotipadas de los roles de género que no se ajustan a las normas constitucionales vigentes.

95. Asimismo, sería contradictorio sostener que las inequidades patrimoniales que se generaron durante un matrimonio celebrado bajo el régimen de separación de bienes, en donde uno de los cónyuges se haya dedicado en mayor medida a las labores domésticas, permite a éste a demandar la compensación en los casos de divorcio para que esta desigualdad sea resarcida, pero que en el caso de defunción de su cónyuge se deberá estar a lo que se haya dispuesto en el testamento y, en caso de que no se le hubiera designado como heredera o legataria, únicamente subsiste un deber de carácter asistencial para poder demandar su inoficiosidad y poder obtener alimentos.

Justicia Joaquín Baranda que acompañó el dictamen legislativo en donde señaló que "... se ha supuesto siempre que todos los padres quieren que sus hijos sean sus herederos; pero observando que puede haber algún caso en que no quieran ... se debe dejar a los padres en completa libertad ... la libertad de testar no es más que el ensanche de la libertad individual y el complemento del derecho de propiedad."

²⁸ Aunque se mantuvieron limitaciones respecto de su libertad de trabajo en los artículos 168 al 170 del Código Civil, mismos que en su redacción original establecían que la mujer estaba a cargo de la dirección y cuidado de los trabajos del hogar, motivo por el que podía prestar un trabajo siempre y cuando no se perjudicaran dichos objetivos y, en su caso, el hombre podía oponerse al trabajo de la mujer.



96. Lo referido en el párrafo anterior porque esta Primera Sala ya ha analizado que la figura de la compensación y de los alimentos son de naturaleza diversa, persiguen finalidades diferentes, para su cálculo se siguen principios diversos y tienen maneras diferentes de cumplimiento.

97. Por su parte, los alimentos tienen un carácter asistencial, son de naturaleza recíproca e irrenunciable y se determinan primordialmente con base en el principio de proporcionalidad y atendiendo a criterios de necesidad y posibilidad del acreedor y deudor, respectivamente, para hacer frente a una situación progresiva y futura de las posibles necesidades del acreedor. Por otro lado, ya se ha señalado que la compensación tiene un carácter resarcitorio que se determina al momento de liquidar el régimen patrimonial de separación de bienes que regía un matrimonio y que atiende a las inequidades patrimoniales que se generaron durante la existencia de éste, cuando uno de los cónyuges haya asumido cargas domésticas y, por este motivo, se vio imposibilitado para crear un patrimonio propio o lo hizo en una forma notablemente inferior al otro cónyuge.²⁹

98. En la inteligencia de que el parámetro de regularidad constitucional implica que los mandatos de igualdad entre cónyuges continúan siendo aplicables después de la muerte de alguno de ellos, en el caso que nos ocupa no puede interpretarse que la disposición de bienes, derechos y obligaciones mediante testamento únicamente se encuentra limitado a los alimentos de conformidad con los artículos 1368 y 1374 del Código Civil para el Distrito Federal, sino que también implica la posibilidad de reclamar la compensación prevista en el diverso 267, fracción VI, del código referido, incluyendo las reglas aplicables respecto de la prelación para su pago previsto en el artículo 1757 del mismo código. Lo anterior porque no pueden exceptuarse las disposiciones testamentarias de los mandatos de igualdad sustantiva, sino que es necesario su verificación concreta al poder existir igualdad de circunstancias en la liquidación del régimen de separación de bienes, tanto en divorcios como en la sucesión testamentaria.

99. Cabe señalar que la interpretación extensiva de la posibilidad de reclamar la compensación en el caso concreto de la sucesión testamentaria no afecta

²⁹ Véase razones similares en Primera Sala, Contradicción de Tesis 39/2009, resuelta el 7 de octubre de 2009.



derechos de otros herederos o legatarios en este caso, además de que el Juez natural deberá atender a los derechos que en su caso resulten de la liquidación del régimen matrimonial de las sociedades conyugales que existían de los dos matrimonios pasados del difunto. Asimismo, es pertinente señalar que de conformidad con los artículos 1288 y 1289 del Código Civil para el Distrito Federal, a la muerte del autor de la sucesión los herederos adquieren derecho a la masa hereditaria como a un patrimonio común mientras no exista división, esto es, pueden disponer del derecho que tienen sobre la masa hereditaria pero no disponer de las cosas que forman la sucesión. Lo anterior porque la masa hereditaria configura un patrimonio en liquidación, en donde la determinación final de los derechos que corresponden a cada persona se calculará una vez saneado el pasivo, situación con la que culmina el proceso sucesorio. En consecuencia, únicamente hasta que se determine en el proceso sucesorio qué bienes y derechos deberán adjudicarse a cada heredero o legatario es que éstos adquieren derechos, aunque sus efectos se retrotraigan a la fecha del fallecimiento del testador, mientras que antes de dicha situación sólo existe una expectativa sobre los bienes individuales que conforman la masa hereditaria.

100. En lo que respecta a las finalidades de la compensación, debemos volver a señalar que ésta no busca el enriquecimiento de uno de los cónyuges, sino que busca como principal objetivo la igualdad de derechos al disolverse un matrimonio por los costos de oportunidad asumidos durante su vigencia por parte de uno de los cónyuges, situación que sigue siendo aplicable en el caso de la sucesión testamentaria.

101. En el caso en estudio deberá determinarse si el legado del bien inmueble sobre el que se instituyó a la quejosa es válido o si se encuentra en otros supuestos tales como el legado de cosa ajena previsto en los artículos 1431 a 1440 del Código Civil en mención, y deberá comprobarse si de la masa hereditaria de la cual se le instituyó heredera universal, es equivalente a lo que hubiera acreditado que le corresponde en virtud de la compensación, o si, en caso contrario, tales derechos sucesorios son equivalentes o mayores a lo que le correspondería en caso de compensación; lo anterior para determinar la procedencia del reclamo de compensación de la hoy recurrente.

102. En relación con lo referido en el párrafo anterior, es necesario señalar que la accionante tendrá la carga de la prueba para probar los elementos necesarios



respecto de la compensación que considera le corresponde, en donde el Juez o Jueza natural puede complementar la actividad probatoria a fin de esclarecer algún punto controvertido, atendiendo a sus obligaciones para juzgar con perspectiva de género.³⁰

103. Por último, en lo que respecta a lo argumentado por la quejosa en su agravio **segundo**, en lo atinente al tema de la omisión legislativa, resulta **inoperante**, ya que la recurrente se limita a señalar que el artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece la obligación general de adaptar la legislación local a los tratados internacionales y a las resoluciones que emitan los órganos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, la recurrente no realiza ningún argumento en el que señale la existencia de un mandato a nivel constitucional o convencional que establezca con toda claridad el deber de legislar en el sentido que lo desea la quejosa, ni plantea un argumento suficiente y completo para combatir los motivos y fundamentos de la sentencia recurrida. Sirven de fundamento a lo anterior las tesis: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO."³¹ y "AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA."³²

104. En lo que respecta a su agravio **quinto**, éste resulta **inoperante**. Lo anterior toda vez que los argumentos relacionados con la cuantificación del monto de la compensación a la cual alega tener derecho es un tema de legalidad.

V. DECISIÓN

105. Por las consideraciones y fundamentos expuestos, lo procedente en la materia de la revisión es revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento a fin de que dicte una nueva resolución en la que, acorde con el estudio constitucional que se realiza en esta resolución, se

³⁰ Véase razones similares en Primera Sala, amparo directo en revisión 4909/2014, resuelto el 20 de mayo de 2015.

³¹ Tesis 1a. XX/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1100.

³² Tesis 1a./J. 19/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, página 731.



señale que existe la posibilidad de reclamar la compensación en el diverso juicio sucesorio testamentario, situación que deberá ser probada y en donde la carga de la prueba corresponde a la parte actora.

106. 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 relativos al juicio de amparo directo ***** al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para los efectos precisados en la parte considerativa final de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra el voto emitido por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto particular. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ríos Farjat se reservan su derecho a formular voto concurrente.

En términos de lo previsto en el artículo 3o., fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 716, con número de registro digital: 2000780.



Las tesis aisladas de rubros: "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS." y "ESTADO CIVIL COMO CATEGORÍA SOSPECHOSA. LA IGUALDAD O DISTINCIONES DE CONDICIONES ENTRE LOS CÓNYUGES Y LOS CONCUBINOS PERTENECEN A LA CATEGORÍA DE ESTADO MARITAL, POR LO QUE LAS NORMAS QUE LAS ESTABLEZCAN DEBEN SER OBJETO DE ESCRUTINIO ESTRICTO PARA DETERMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación 1a. CCCXVI/2015 (10a.) y 1a. CLXXIX/2016 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas y 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1645; y 31, Tomo I, junio de 2016, página 695, con números de registro digital: 2010268 y 2011878, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO." y "DERECHOS HUMANOS. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* QUE ESTÁN OBLIGADOS A REALIZAR LOS JUZGADORES, NO LLEGA AL EXTREMO DE ANALIZAR EXPRESAMENTE Y EN ABSTRACTO EN CADA RESOLUCIÓN, TODOS LOS DERECHOS HUMANOS QUE FORMAN PARTE DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación 1a./J. 4/2016 (10a.) y VI.1o.A. J/18 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 27, Tomo I, febrero de 2016, página 430; y 57, Tomo III, agosto de 2018, página 2478, con números de registro digital: 2010954 y 2017668, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 20/2014 (10a.), 1a. LXIII/2016 (10a.), 1a./J. 22/2016 (10a.), 1a./J. 126/2017 (10a.), 1a. XXVII/2017 (10a.) y 1a. XX/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 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 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo directo en revisión 3908/2021.

El proyecto determina revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado para que derivado del parámetro de regularidad constitucional sobre no discriminación e igualdad, declare que la figura de la compensación –prevista en el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para la Ciudad de México–, cuyo efecto resarcitorio se determina al momento de liquidar el régimen de separación de bienes que regía un matrimonio y que atiende a las inequidades patrimoniales que se generaran durante la existencia de éste, cuando uno de los cónyuges haya asumido las cargas domésticas y, por tal motivo, se haya visto imposibilitado para crear un patrimonio propio, o bien, lo hizo en una forma notablemente inferior al otro cónyuge; resulte procedente no sólo para el caso de divorcio, sino también para el supuesto en que el matrimonio termine por muerte de alguno de los cónyuges; caso en el que el diverso supérstite podrá reclamar a la sucesión testamentaria la compensación respectiva.

Respetuosamente difiero del criterio de la mayoría, porque considero que no es dable trasladar una figura del derecho familiar, como es la compensación prevista para los casos de divorcio y terminación del concubinato, al diverso sucesorio. Lo anterior, en virtud de que este último no resulta idóneo para el efecto, pues ello iría en contra de las reglas de la sucesión, la cual quedaría a expensas de lo que se determine en principio sobre el derecho a la compensación, para dejar en segundo término la voluntad del testador.

Considero lo anterior, en virtud de que como el propio Código Civil para la Ciudad de México establece, el testamento es un acto personalísimo, revocable y libre, por el que una persona capaz dispone de sus bienes y derechos, y declara o cumple deberes para después de su muerte –artículo 1295–; 1 acto respecto del cual se establece que ni la subsistencia del nombramiento de heredero o legatarios, ni la designación que a ellos correspondan pueden dejarse al arbitrio de un tercero –artículo 1296–.² Dicho en otras palabras, se trata de un acto en el que impera la libre voluntad del testador, misma que, salvo los casos de excepción previstos en el propio ordenamiento, debe ser cumplida en sus términos.

¹ "Artículo 1295. Testamento es un acto personalísimo, revocable y libre, por el cual una persona capaz dispone de sus bienes y derechos, y declara o cumple deberes para después de su muerte."

² "Artículo 1297. Ni la subsistencia del nombramiento del heredero o de los legatarios, ni la designación de las cantidades que a ellos correspondan, pueden dejarse al arbitrio de un tercero."



Ahora bien, como el propio proyecto lo destaca, la libertad de testar sólo tiene la limitación de dejar alimentos a las personas que enuncia el artículo 1368 del ordenamiento en cita,³ so pena de que el testamento sea declarado inoficioso,⁴ personas entre las que se encuentra el o la cónyuge supérstite, o persona con quien el testador haya hecho vida común durante el tiempo y condiciones que refiere el precepto.

En ese contexto, no soslayo que los alimentos y la compensación son de naturaleza distintas, porque mientras los primeros tienen un carácter asistencial, la segunda es resarcitoria; sin embargo, estimo improcedente agregar a las limitaciones del testamento, el estudio dentro del juicio sucesorio testamentario, de la procedencia de la compensación, para el caso en que el testador se encontrara casado por el régimen de separación de bienes al momento de su muerte; pues insisto, ello desnaturaliza la figura del testamento, que tiene como objeto respetar la libre voluntad del testador, para ahora introducir en el juicio sucesorio testamentario una figura que tenga por objeto resarcir las inequidades patrimoniales generadas durante el matrimonio celebrado por el *de cujus* bajo el precitado régimen, cuestión que estimo dista del objeto para el que fue creado el testamento, a saber: respetar la libre voluntad del testador respecto de sus bienes; lo cual bajo el criterio que sustenta el proyecto deberá quedar en segundo término, así como en espera de que se promueva o no la compensación y lo que se decida sobre ella.

³ "Artículo 1368. El testador debe dejar alimentos a las personas que se mencionan en las fracciones siguientes:

"I. A los descendientes menores de 18 años respecto de los cuales tenga obligación legal de proporcionar alimentos al momento de la muerte;

"II. A los descendientes que estén imposibilitados de trabajar, cualquiera que sea su edad; cuando exista la obligación a que se refiere la fracción anterior;

"III. Al cónyuge supérstite cuando esté impedido de trabajar y no tenga bienes suficientes. Salvo otra disposición expresa del testador, este derecho subsistirá en tanto no contraiga matrimonio y viva honestamente;

"IV. A los ascendientes;

"V. A la persona con quien el testador vivió como si fuera su cónyuge durante los dos años que precedieron inmediatamente a su muerte o con quien tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres del matrimonio durante el concubinato y que el superviviente esté impedido de trabajar y no tengan bienes suficientes. Este derecho sólo subsistirá mientras la persona de que se trate no contraiga nupcias y observe buena conducta. Si fueren varias las personas con quien el testador vivió como si fueran su cónyuge, ninguna de ellas tendrá derecho a alimentos;

"VI. A los hermanos y demás parientes colaterales dentro del cuarto grado, si están incapacitados o mientras que no cumplan dieciocho años, si no tienen bienes para subvenir a sus necesidades."

⁴ "Artículo 1374. Es inoficioso el testamento en que no se deje la pensión alimenticia, según lo establecido en este capítulo."



Así, reitero mi decisión, siempre respetuosa del criterio de mis compañeros, señoras Ministras y señores Ministros de esta Primera Sala, de separarme del sentido y de las consideraciones que constituyen la presente ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 267, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO. PUEDE RECLAMARSE CUANDO TERMINA EL MATRIMONIO POR LA MUERTE DE ALGUNO DE LOS CÓNYUGES, A PARTIR DE UNA INTERPRETACIÓN A LA LUZ DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN.

Hechos: A partir de la muerte de uno de los cónyuges, por vía ordinaria civil, se demandó el pago de la compensación del valor de los bienes adquiridos durante la vigencia del matrimonio. El Juez de primera instancia admitió el asunto y lo acumuló al juicio sucesorio intestamentario del esposo; en sentencia, determinó que no se acreditaban los elementos constitutivos de la acción compensatoria. Inconforme con ello, la actora presentó recurso de apelación en el que se confirmó la resolución de primera instancia, ello con el argumento de que no podía existir compensación sin la terminación del matrimonio a través del divorcio. Inconforme, la apelante promovió juicio de amparo directo, el cual se negó al considerar infundados los argumentos relativos a la inconstitucionalidad del artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la figura de la compensación prevista en el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, puede reclamarse en los supuestos en que termina el matrimonio por la muerte de alguno de los cónyuges, a partir de una interpretación a la luz del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

Justificación: Las cuestiones relacionadas con la protección de la familia, tanto en su unidad como de las personas que la conforman individualmente, deben analizarse a la luz de la igualdad y no discriminación. En lo que respecta al matrimonio, implica que todos los deberes que surgen entre cónyuges a



partir de su celebración, tanto aquellos susceptibles de apreciación económica como aquellos de carácter emocional, deben ser adecuados para el cumplimiento de los mandatos constitucionales referidos. De modo que la aplicabilidad de los mandatos de igualdad y no discriminación entre cónyuges no termina por la muerte de alguno de ellos, sino que también resultan aplicables en materia sucesoria, donde se deberán analizar las relaciones, especialmente en lo que respecta a las contribuciones que fueron realizadas por cada uno de los cónyuges durante la existencia del matrimonio. De ahí, que la figura de la compensación prevista en el artículo 267, fracción VI, del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, se debe interpretar de manera amplia para optimizar en el mayor grado posible los imperativos constitucionales de igualdad sustantiva entre cónyuges. Lo anterior, ya que sería contradictorio sostener que las desigualdades patrimoniales que se generaron durante un matrimonio que se celebró bajo el régimen de separación de bienes, en donde uno de los cónyuges se haya dedicado en mayor medida a las labores domésticas, le permite a éste demandar la compensación en los casos de divorcio para que esta desigualdad sea resarcida, pero que en el caso de defunción de su cónyuge, se deberá atender a lo que se haya dispuesto en el testamento y, en caso de que no se le hubiera designado como heredera o legataria, únicamente subsistiría un deber de carácter asistencial para poder demandar su inoficiosidad y poder obtener alimentos.

1a./J. 117/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 3908/2021. 25 de mayo de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 117/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CONCUBINATO. EL PLAZO ESTABLECIDO COMO ELEMENTO PARA SU CONFIGURACIÓN NO PUEDE JUSTIFICAR POR SÍ MISMO LA EXCLUSIÓN DE DETERMINADOS MODELOS DE FAMILIA DE LA PROTECCIÓN LEGAL Y CONSTITUCIONAL (CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE JALISCO).

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1766/2021. 18 DE MAYO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: FERNANDO SOSA PASTRANA.

SUMARIO

Una mujer y un hombre sostuvieron una relación sentimental durante más de cuatro años. La mujer demandó de la sucesión de su pareja, por la vía ordinaria sumaria, el reconocimiento de su carácter de concubina y el pago proporcional de la pensión alimentaria correspondiente. En primera instancia, le fue reconocido el concubinato, pero se le negó el pago de alimentos. En apelación se confirmó esta decisión, pero ambas partes acudieron al amparo, el cual fue concedido a la sucesión del *de cujus* para efectos de valorar si se acreditaban los elementos del concubinato. La Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco emitió una nueva sentencia en la que niega la procedencia de la acción y el reconocimiento del concubinato. Inconforme, la actora promovió un amparo directo solicitando la declaración de inconstitucionalidad del plazo de cinco años para acreditar el concubinato, por considerar que éste es desproporcional y discriminatorio. El Tribunal Colegiado determinó que esta norma no viola el derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que negó el amparo. La quejosa acude a la Suprema Corte de Justicia a la revisión que es materia de esta sentencia.



CUESTIONARIO

• ¿Es constitucional utilizar el plazo de cinco años establecido en el Código Civil del Estado de Jalisco *como justificación para negar el reconocimiento del concubinato*?

• En caso de responder la anterior cuestión en sentido negativo, ¿qué elementos deben tomarse en cuenta para determinar la existencia de una relación de concubinato?

• ¿El Tribunal Colegiado evaluó las circunstancias de la quejosa con base en perspectiva de género?

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Correspondiente al amparo directo en revisión 1766/2021, promovido por ***** , por conducto de su autorizado ***** , en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito al resolver el amparo directo ***** .

I. ANTECEDENTES:

1. ***** vivió con ***** por cuatro años hasta que enfermó y falleció el diecinueve de diciembre de dos mil quince. ***** demandó por la vía civil sumaria a la sucesión testamentaria del difunto.

2. En su demanda, solicitó la declaratoria judicial de que fueron concubinos, el reconocimiento del derecho a percibir alimentos con cargo al acervo hereditario y, una vez reconocida la obligación, también se determinará el monto específico. Además, solicitó que en caso de que fuera necesario se asegurará el cumplimiento de la obligación alimentaria, así como el pago de gastos y costas.

3. **Sentencia de primera instancia.** El conocimiento de dicho asunto correspondió al Juez Octavo de lo Familiar del Primer Partido Judicial del Estado de



Jalisco.¹ Después de realizar los trámites legales pertinentes, emitió su resolución el trece de marzo de dos mil diecinueve.

4. En ella, consideró el Juez innecesario pronunciarse respecto de la declaratoria judicial de concubinato entre ***** y el *de cujus*, toda vez que en el juicio sucesorio –al que se acumuló el juicio sumario interpuesto por la actora– se había emitido dicha declaración, porque dentro de esa controversia se probó la existencia del concubinato mediante el expediente de un diverso proceso de jurisdicción voluntaria.²

5. Sin embargo, el Juez declaró improcedentes el resto de las prestaciones, debido a que ***** no acreditó su necesidad de recibir alimentos a cargo del acervo hereditario. Tampoco realizó condena alguna de gastos y costas.

6. Tanto ***** como los representantes de la sucesión del *de cujus* interpusieron recurso de apelación.

7. **Primera sentencia de apelación.** La apelación fue resuelta por la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. El diez de septiembre de dos mil diecinueve, la Sala decidió confirmar la sentencia de primera instancia.

8. Dado el sentido de la resolución, ambas partes promovieron amparo directo en contra de la sentencia.

9. **Primeros juicios de amparo.** El amparo interpuesto por ***** fue registrado bajo el expediente ***** , y el de los representantes de la sucesión de ***** con el número ***** , ambos ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, y fueron resueltos de manera simultánea el trece de febrero de dos mil veinte.

¹ La controversia fue acumulada con el juicio sucesorio testamentario que se tramitaba ante el mismo órgano jurisdiccional, bajo el expediente ***** del índice del Juzgado Octavo de lo Familiar del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco.

² Dicho expediente es el ***** del Juzgado Primero de lo Familiar del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco.



10. En el expediente ***** le fue concedido amparo a la sucesión testamentaria de *****. El Colegiado determinó que la autoridad responsable –la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco– debía dejar insubsistente la sentencia reclamada y emitir otra en la que resolviera respecto a la declaratoria del concubinato entre ***** y ***** , ya que consideró que la declaración que fue dictada en el juicio sucesorio era insuficiente para acreditar la procedencia de la acción. Finalmente, ordenó que, con plenitud de jurisdicción, la Tercera Sala resolviera de nueva cuenta sobre la procedencia o improcedencia de las pretensiones de la actora.

11. Respecto al amparo directo ***** interpuesto por ***** , el Tribunal Colegiado determinó sobreseer el juicio, ya que la concesión del amparo a la sucesión de ***** dejaba sin efectos el acto reclamado.

12. **Segunda sentencia de apelación.** En cumplimiento de la ejecutoria del amparo directo ***** –emitido en favor de la sucesión de ***** , la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco emitió una nueva sentencia el cuatro de marzo de dos mil veinte.³

13. En este nuevo acto, determinó que ***** no acreditó la procedencia de su acción respecto a la declaratoria del concubinato existente entre ella y el *de cujus*. En contra de esta sentencia la actora promovió un segundo juicio de amparo directo.

14. **Segundo amparo directo.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito –bajo el número de expediente *****–, resolvió el juicio de amparo el dos de febrero de dos mil veintiuno. Determinó no conceder el amparo a la quejosa.

15. **Recurso de revisión.** A efecto de combatir la resolución anterior, el autorizado de la recurrente interpuso recurso de revisión.⁴ Se formó el expediente

³ Misma que fue dictada en el toca de apelación *****.

⁴ El escrito de revisión fue interpuesto el veintisiete de abril de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



1766/2021, admitido por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo del treinta de abril de dos mil veintiuno.⁵ Se ordenó su radicación en la Primera Sala y se turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

16. La Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a la ponencia designada para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.⁶

II. PRESUPUESTOS PROCESALES

17. Esta Primera Sala es competente constitucional y legalmente para conocer el presente recurso de revisión,⁷ mismo que fue interpuesto de manera oportuna⁸ y por parte legitimada.⁹

III. PROCEDENCIA:

18. De conformidad con la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, en la fracción II del artículo 81 de la Ley de Amparo vigente, y en la

⁵ Fojas 1-9 del acuerdo de admisión del amparo directo en revisión 1766/2021.

⁶ Por acuerdo de su presidenta de primero de septiembre de dos mil veintiuno.

⁷ En términos de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 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 los puntos tercero en relación con el segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

⁸ La sentencia recurrida fue notificada a la quejosa el **viernes diecinueve de marzo de dos mil veintiuno** y surtió efectos el **lunes veintidós** del mismo mes y año. De ahí que el plazo para interponer la revisión transcurrió del **martes veintitrés de marzo al jueves ocho de abril del mismo año, siendo que el escrito de agravios se presentó vía electrónica** ante la Oficialía de Partes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, **el ocho de abril de dos mil veintiuno**; sin contar los días veintisiete y veintiocho de marzo, ni los días tres y cuatro de abril del mismo año, por ser inhábiles en términos del Acuerdo General 18/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Así como tampoco deben contarse los treinta y uno de marzo y uno y dos de abril por ser días no laborables acordados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entonces si el recurso de revisión fue presentado ante la Oficialía de Partes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito el **ocho de abril de dos mil veintiuno**, se estima que su presentación fue oportuna.

⁹ En tanto se hace valer por la parte quejosa ***** , en el juicio de amparo directo ***** .



fracción III del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que un recurso de revisión interpuesto contra las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de amparo directo sea procedente, **es necesario que las mismas decidan sobre la constitucionalidad de normas legales** (leyes federales y locales, tratados internacionales y reglamentos federales y locales) o establezcan la interpretación directa de un precepto de nuestra Constitución Federal, o bien que en dichas resoluciones se omita hacer un pronunciamiento al respecto, cuando se hubiera planteado en la demanda. Además, es necesario que la cuestión de constitucionalidad tenga la potencialidad de llevar a la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. En todos los casos, la decisión de este Alto Tribunal en vía de recurso **debe limitarse a la resolución de las cuestiones propiamente constitucionales.**

19. Los referidos requisitos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo se han desarrollado normativamente por el Acuerdo General Plenario Número 9/2015, así como mediante la jurisprudencia¹⁰ de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de establecer que las sentencias que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito en juicios de amparo directo sólo admitirán recurso de revisión en los siguientes supuestos:

20. Decidan o hubieran omitido decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca 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, siempre que dichos temas hubieren sido planteados desde la demanda de amparo directo; y,

21. Que los referidos temas de constitucionalidad entrañen la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

¹⁰ Véanse las tesis de jurisprudencia 2a./J. 149/2007, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de dos mil siete, página 615 y número de registro digital: 171625 y la jurisprudencia 1a./J. 101/2010, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 71, registro digital: 163235, 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."



22. Respecto a la actualización de los referidos requisitos de importancia y trascendencia, esta Primera Sala ha sostenido que debe realizarse caso por caso, buscando contestar la siguiente pregunta: si de declararse la procedencia del recurso ¿ello permitiría a esta Suprema Corte, como Tribunal Constitucional, emitir un pronunciamiento sobre una cuestión novedosa y de relevancia para el orden jurídico nacional? En caso contrario, ha de declararse improcedente la revisión. De ahí que la constatación de las notas de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo se realiza mediante un ejercicio sustantivo de valoración por el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasma su política judicial.¹¹

23. Finalmente, es importante destacar que el análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia del Pleno o las Salas de esta Suprema Corte. El hecho de que el presidente, del Pleno o de la Sala respectiva, admita a trámite el mismo no implica la procedencia definitiva del recurso.

24. Conforme a lo anterior, esta Primera Sala estima que se satisfacen los requisitos para la procedencia del recurso de revisión, toda vez que la sentencia que hoy se impugna, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, resuelve sobre la constitucionalidad de los requisitos para el reconocimiento del concubinato establecidos en el Código Civil del Estado de Jalisco, esto en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, consagrado tanto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

25. En este respecto, la reforma de seis de mayo de dos mil veintiuno al artículo 778 del Código Civil del Estado de Jalisco, que redujo el plazo consagrado en el mismo de cinco a tres años, no constituye obstáculo para que esta Primera Sala analice los argumentos planteados por la recurrente.

¹¹ Véase la jurisprudencia 1a./J. 32/2017 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA CONSTATAción DE LAS NOTAS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO DEBE DE REALIZARSE MEDIANTE UN EJERCICIO SUSTANTIVO DE VALORACIÓN POR EL QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PLASMA SU POLÍTICA JUDICIAL.", en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de dos mil diecisiete, Libro 41, Tomo I, página 833, registro digital: 2014100.



26. Esto se debe, en primer lugar, a que el contenido del artículo en cuestión (778 del Código Civil del Estado de Jalisco) no incide directamente en el presente litigio, toda vez que, como se analizará en su momento, el procedimiento jurisdiccional cuya resolución es objeto del presente juicio de amparo versa sobre derechos establecidos y regulados por una disposición normativa diversa (en concreto, el artículo 2984 del Código Civil del Estado de Jalisco), cuya redacción permanece inalterada, estableciendo un plazo de cinco años.

27. En segundo lugar, como también se señala más adelante, el punto central de la presente resolución consiste en determinar la constitucionalidad de establecer un plazo arbitrario como requisito indispensable para el surgimiento de derechos relacionados con el concubinato, sin que resulte central para el análisis si dicho plazo es de mayor o menor duración.

28. Aunado a ello, esta Primera Sala se pronunció anteriormente, al resolver el amparo directo en revisión 3727/2018,¹² con respecto del plazo como requisito impeditivo para el reconocimiento de derechos derivados del concubinato, sin que los hechos del caso permitieran realizar una determinación específica y definitiva respecto de dicha cuestión. En este caso, esta Primera Sala cuenta con la oportunidad de emitir dicho pronunciamiento, cuyas implicaciones son de innegable importancia y trascendencia para el desarrollo jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia.

29. Finalmente, se destaca que la recurrente señala, entre sus agravios, la omisión por parte del Tribunal Colegiado de incorporar en su resolución un análisis con base en una perspectiva de género, omisión que contraviene el criterio establecido por esta Primera Sala.¹³

IV. ESTUDIO DE FONDO:

30. A fin de resolver el presente recurso, es pertinente conocer los planteamientos expresados en la demanda de amparo, las consideraciones de la

¹² Resuelto en sesión de dos de septiembre de dos mil veinte.

¹³ Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de dos mil dieciséis, Libro 29, Tomo II, página 836 y número de registro digital: 2011430.



sentencia del Tribunal Colegiado y los agravios formulados en el recurso de revisión.

31. **Conceptos de violación.** En el **primer concepto de violación**, la quejosa adujo que la sentencia que emitió la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco vulneró sus derechos fundamentales a la legalidad y debido proceso. Consideró que no se tomaron en cuenta las diligencias de jurisdicción voluntaria en las que se acreditaba su carácter de concubina y alegó que en la resolución del amparo directo ***** el Tribunal Colegiado estableció que las diligencias de jurisdicción voluntaria son insuficientes por sí mismas para acreditar el concubinato, no que carecen de valor alguno. ***** consideró que se violaron los artículos 82, 283 y 402 en relación con el artículo 87 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco. Ya que la autoridad responsable dejó de valorar las pruebas que ofreció para acreditar el concubinato.

32. Aunado a esto, la Sala tampoco tomó en cuenta que el concubinato fue probado con las actuaciones del juicio de origen, esto porque en la contestación de la demanda, la contraparte no controvertió el hecho de que la actora había llevado una relación de concubina con el *de cujus*. Relacionó la afirmación anterior con la transgresión de los artículos 29, 274, 282, 392 fracción IV y 395 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.¹⁴

¹⁴ "Artículo 29. Intentada la acción y fijados los puntos cuestionados, no podrá modificarse ni alterarse, salvo en los casos en que la ley lo permita. El desistimiento de la demanda sólo importa la pérdida de la instancia y requiere el consentimiento del demandado. El desistimiento de la acción extingue ésta aun sin consentimiento del reo. En todos los casos el desistimiento producirá el efecto de que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la presentación de la demanda y obliga al que lo hizo a pagar las costas y los daños y perjuicios a la contraparte, salvo convenio en contrario."

"Artículo 274. Se presumirán confesados por el demandado todos los hechos de la demanda a que no se refiera su contestación, bien sea aceptándolos, negándolos o expresando los que ignore por no ser propios. Las evasivas en la contestación, harán que se tenga (sic) por admitidos los hechos sobre los que no se suscitó controversia."

"Artículo 282. Confesada la demanda en todas sus partes o manifestando el actor su conformidad con la contestación de ella, previa citación, se pronunciará sentencia.

"Si las cuestiones controvertidas fueren puramente de derecho y no de hecho, se pondrán los autos a disposición de las partes para que aleguen, y oportunamente se pronunciará la sentencia."

"Artículo 392. La confesión judicial hace prueba plena cuando concurren en ellas las siguientes condiciones:



33. En el **segundo concepto de violación**, la quejosa controvertió la admisión de las pruebas testimoniales de los hijos del *de cuius*. Consideró que dicha admisión transgredió lo dispuesto en los artículos 283 y 291 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco,¹⁵ dado que el artículo 291 del mismo código establece que ese acto no admite recurso ordinario; es hasta la presentación del amparo que realizó la impugnación correspondiente en contra de la admisión y valoración de los testimonios que alegaban que la quejosa únicamente había cohabitado cuatro años con el *de cuius*.

34. La quejosa también considera que el valor probatorio absoluto que le fue otorgado a dicho testimonio es ilegal, toda vez que es evidente que los herederos de la sucesión testamentaria no se encuentran en condiciones de imparcialidad, cuestión que la Sala responsable debió tomar en cuenta a la hora de valorar dicho testimonio.

35. En su **tercer concepto de violación** la quejosa alegó la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 778, 2941 y 2984, fracción VI, del Código Civil del Estado de Jalisco, porque considera que el plazo de cinco años para la constitución del concubinato es violatorio de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación que se encuentran en la Constitución y los tratados internacionales a los que México está suscrito,¹⁶ ya que la aplicación de

"...

"IV. Que se haga conforme a las prescripciones de la ley."

"Artículo 395. La confesión hecha en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del juicio, hará prueba plena sin necesidad de ratificación ni de ser ofrecida como prueba."

¹⁵ "Artículo 283. Para conocer la verdad sobre los puntos controvertidos, puede el juzgador valerse de cualquiera persona, sea parte o tercero, o de cualquiera cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitación que la de que las pruebas no estén prohibidas por la ley, ni sean contrarias a la moral."

"Artículo 291. El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes siempre que estén permitidas por la ley y se refieran a los puntos cuestionados."

"Los autos en que se niegue alguna providencia de prueba, son apelables en ambos efectos; aquellos en que se conceda, no admiten recurso."

¹⁶ Específicamente, la quejosa alegó que fueron transgredidos los derechos que contempla la Constitución en sus artículos 1, 2 y 4; el Pacto de San José en sus artículos 1, 17 y 24; del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos los artículos 2, 3, 14 y 26; y, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 2 y 3.



dichos preceptos actualiza una situación discriminatoria y desigual respecto a otros Estados de la República Mexicana. Esto se debe a que el Código Civil jalisciense establece un plazo desproporcionado para que se constituyan los derechos hereditarios y alimentarios que derivan de la relación en concubinato.

36. Citó como ejemplo distintas legislaciones civiles de Estados de la República que prevén plazos menores para la actualización del concubinato, señala que existe desigualdad y discriminación respecto a la ubicación territorial. Argumentó que el vínculo del concubinato se basa en la relación de afecto y en el principio de crear un plan de vida conjunto de auxilio, apoyo y ayuda mutua. Consideró que las disposiciones impugnadas no cumplen con el mandato constitucional de igualdad y no discriminación, que el concubinato protege la relación de familia y que es equivalente a un "matrimonio al que sólo le falta la forma legal del contrato respectivo, pero tiene la misma igualdad y, por ello, se está en el caso de un derecho de alimentos".¹⁷

37. **Consideraciones de la sentencia recurrida.** El Tribunal Colegiado negó el amparo. Consideró infundados en una parte e inoperantes en otra los conceptos de violación de la quejosa de acuerdo con lo siguiente:

38. El tribunal declaró **infundado el primer concepto de violación** de la quejosa. Consideró que ***** debió probar el concubinato como elemento total para la procedencia de su acción. De acuerdo con el artículo 286 del Código Civil de Jalisco,¹⁸ la actora debe demostrar los elementos de la acción que ejerce y que la parte demandada no haya contestado la demanda no la exime de acreditar su pretensión.

39. El tribunal argumentó que, en tanto la quejosa afirmó que sostuvo una relación sentimental con el *de cujus* con el carácter de concubinato, es su deber acreditar fehacientemente este hecho como elemento necesario para la procedencia de su acción, y que, con independencia del contenido de las constancias

¹⁷ Véase el escrito de agravios, p. 9.

¹⁸ "Artículo 286. El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado los de sus excepciones."



del proceso de jurisdicción voluntaria, la quejosa debió probar su dicho a través del cúmulo probatorio que ofreció, no sólo mediante las diligencias de jurisdicción voluntaria.

40. Respecto al **segundo concepto de violación** el Tribunal Colegiado lo declaró **inoperante** por una parte e **infundado** por otra. Argumentó que el derecho de la quejosa para controvertir la admisión de la prueba testimonial había precluido al no haber controvertido su legalidad en el primer amparo directo que promovió en contra de la sentencia de apelación,¹⁹ por tanto, el concepto de violación es **inoperante**.

41. Respecto al valor probatorio que la Sala responsable le otorgó a dicha testimonial, el Tribunal Colegiado estableció que el artículo 411 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco establece que: "la calificación de la prueba testimonial quedará al prudente arbitrio del Juez", por lo que es **infundado** el argumento de la quejosa respecto a que los herederos de una sucesión testamentaria no pueden ser testigos con el fin de acreditar una situación inherente a la misma.

42. Finalmente, el Tribunal Colegiado declaró **infundado el tercer concepto de violación** por considerar que la norma no era discriminatoria, toda vez que los Estados de la República cuentan con libertad configurativa al interior de su territorio de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución General y no puede considerarse que la "ubicación geográfica" sea un término de comparación válido para actualizar la situación discriminatoria que la quejosa refiere, ya que las Legislaturas locales cuentan con la facultad constitucional para establecer los plazos y términos que estimen necesarios para regir las figuras jurídicas en sus ordenamientos.²⁰ Por tanto, el Tribunal Colegiado declaró infundado el recurso de amparo interpuesto por la quejosa.

¹⁹ El amparo directo *****, que fue promovido en contra de la primera sentencia de apelación emitida por la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco el diez de septiembre de dos mil diecinueve.

²⁰ Página 68 de la sentencia recurrida.



43. **Recurso de revisión.** ***** formuló los agravios siguientes para controvertir las consideraciones del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

44. En su escrito, la recurrente alega la inconstitucionalidad de los artículos 778, 2941 y la fracción VI del artículo 2984.²¹ Argumenta que el Tribunal Colegiado, al concluir que estos artículos eran constitucionales, transgredió los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1o. de la Constitución General; 1 y 2 del Pacto de San José.²²

²¹ "Artículo 778. El patrimonio de familia puede ser constituido por cualesquiera de los miembros de ésta, entendiéndose por familia para los efectos de este capítulo a todo grupo de personas que habitan una misma casa, se encuentren unidos por vínculo de matrimonio o concubinato o lazos de parentesco consanguíneo y que por la ley o voluntariamente, tengan unidad en la administración del hogar. (Reformado, P.O. 6 de mayo de 2021)

"Para los efectos de este artículo, se entiende por concubinato el estado por el cual un hombre y una mujer solteros viven como si fueran cónyuges, durante tres años o más. Se considera también concubinato cuando hubieren procreado entre sí algún hijo.

(Adicionado, P.O. 14 de diciembre de 2000)

"Se considerará que existe el concubinato, siempre y cuando la pareja se haya establecido en un mismo domicilio, a partir de ese momento no se den separaciones físicas por un tiempo mayor de seis meses y hayan transcurrido los plazos del párrafo anterior."

"Artículo 2941. Tendrá derecho a heredar, aplicándose las disposiciones relativas a la sucesión del cónyuge, la persona con quien el autor de la herencia vivió en el mismo domicilio como si fuera su cónyuge durante los 3 años si tuvieron hijos en común o durante 5 años si no los hubieren tenido, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, en ambos casos se deberá entender los años que precedieron inmediatamente a su muerte. Si fueron varias las personas que vivieron con el autor de la sucesión como si éste fuere su cónyuge, ninguna de ellas heredará."

"Artículo 2984. La masa hereditaria está afectada en forma preferente al pago de los alimentos a las personas que se mencionan en las fracciones siguientes:

"...

"VI. A la persona con quien el testador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con quien tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante esa vida en común y el superviviente esté imposibilitado para trabajar y no tenga bienes propios suficientes. Este derecho subsistirá mientras el beneficiario no contraiga nupcias y observe buena conducta. Si fueren varias las personas que se encuentren en el mismo caso a que se refiere este artículo, respecto del testador, ninguna de ellas tendrá derecho a alimentos."

²² "Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

"1. Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas



45. La recurrente argumenta que, si bien las Legislaturas Locales cuentan con libertad configurativa, esta autonomía se encuentra restringida por los derechos que establece la Constitución General. Alega que el Tribunal Colegiado omitió realizar un pronunciamiento respecto a la desproporcionalidad del plazo de cinco años que establece el Código Civil de Jalisco y que de acuerdo con el principio pro persona debió tomar en cuenta que en otros Estados de la República Mexicana el plazo es menor o no existe, lo que demostraba lo desproporcional de la legislación jalisciense.

46. Adicionalmente, la recurrente considera que el Tribunal Colegiado no estudió su demanda de amparo con base en una perspectiva de género, ya que, si bien la norma impugnada está redactada en términos neutros, el tribunal debió tomar en cuenta que los preceptos del Código Civil de Jalisco generan un impacto diferenciado sobre las mujeres. Partiendo de una perspectiva de género, el Tribunal debió considerar que en un concubinato también se replican los roles tradicionales en las dinámicas familiares.

47. Es por lo anterior que la recurrente argumenta que fueron violados en su perjuicio los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y lo dispuesto por la Primera Sala en la jurisprudencia con el siguiente rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO."²³

48. Finalmente, la recurrente alega que, desde una perspectiva de género, la norma es discriminatoria por efecto, porque realiza una distinción con base

o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."

"Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

²³ Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de dos mil dieciséis, Libro 29, Tomo II, página 836 y número de registro digital: 2011430.



en una categoría sospechosa. Considera que el estado civil es el término de comparación respecto del cual se hace la distinción discriminatoria en los artículos 778, 2941 y 2984, fracción VI, del Código Civil del Estado de Jalisco.

49. De acuerdo con ******, el plazo de cinco años para que se constituyan los derechos alimentarios y hereditarios entre concubinos es desproporcional, porque el concubinato se basa en una decisión de formar una relación de apoyo y ayuda mutua que gira en torno a un plan de vida en conjunto, al igual que el matrimonio.

1. Marco normativo

50. Ahora bien, antes de plantear las cuestiones específicas a resolver, es necesario recopilar el marco normativo que impugna la quejosa y los precedentes de esta Primera Sala sobre la definición y alcance de la figura del concubinato, a fin de encuadrar el estudio de los agravios antes planteados.

51. El concubinato es una institución de derecho de familia con una larga historia en el sistema jurídico mexicano, que puede remontarse a su incorporación, por primera vez, en el entonces Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal,²⁴ haciéndose mención expresa de ella en las disposiciones relativas a la presunción de filiación (artículo 383), a los alimentos a cargo de la sucesión del entonces denominado "concubinario" (artículos 1368 y 1373) y a la sucesión legítima (artículos 1602 y 1635), definiendo a la concubina como "la mujer con quien el testador vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres del matrimonio durante el concubinato".²⁵

52. Dicha innovación respondía a la prevalencia, en un sector amplio de la sociedad mexicana, de "una manera peculiar de formar una familia", a la cual era necesario reconocer "algunos efectos jurídicos".²⁶

²⁴ Promulgado los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 de agosto y 31 de agosto, todos de 1928.

²⁵ Artículos 1368 y 1635.

²⁶ Exposición de motivos al libro primero, "De las personas," párrafo 30.



53. Estas disposiciones fueron progresivamente incorporadas en las diversas legislaciones civiles promulgadas en los Estados de la República, entre los que se encuentra el Código Civil del Estado de Jalisco, promulgado el 1935,²⁷ que en su parte correspondiente establecía:

"**Artículo 1302.** El testador debe dejar alimentos a las personas que se mencionan en las fracciones siguientes:

"...

"VI. A la mujer con quien el testador vivió como si fuera su marido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante esa vida en común. La mujer en estos casos sólo tendrá derecho a alimentos mientras observe buena conducta y no se case. Si fueren varias las personas que se encuentren en el mismo caso a que se refiere este artículo, respecto al testador, ninguna de ellas tendrá derecho a alimentos."

54. Adicionalmente, dicho ordenamiento contemplaba la institución del concubinato para efectos de la presunción de filiación (artículo 438), pero no concedía a la concubina derechos sucesorios o de otro tipo.

55. Este código fue abrogado a raíz de la publicación, el 25 de febrero de 1995, del actual Código Civil del Estado de Jalisco, en donde se incorporaron algunas nuevas disposiciones con relación al concubinato, a saber:

"Artículo 778. El patrimonio de familia puede ser constituido por cualesquiera de los miembros de ésta, entendiéndose por familia para los efectos de este capítulo a todo grupo de personas que habitan una misma casa, se encuentren unidos por vínculo de matrimonio o **concubinato** o lazos de parentesco consanguíneo y que por la ley o voluntariamente, tengan unidad en la administración del hogar. [Énfasis añadido]

²⁷ Actualmente derogado.



"Para los efectos de este artículo **se entiende por concubinato el estado en el cual el varón y la mujer viven como si fueran cónyuges, libres de matrimonio.**" [Énfasis añadido]

"Artículo 2941. Tendrá derecho a heredar, aplicándose las disposiciones relativas a la sucesión del cónyuge, **la persona con quien el autor de la herencia vivió en el mismo domicilio como si fuera su cónyuge durante los 3 años si tuvieron hijos en común o durante 5 años si no los hubieren tenido, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, en ambos casos se deberá entender los años que precedieron inmediatamente a su muerte.** Si fueron varias las personas que vivieron con el autor de la sucesión como si éste fuere su cónyuge, ninguna de ellas heredará." [Énfasis añadido]

"Artículo 2984. La masa hereditaria está afectada en forma preferente al pago de los alimentos a las personas que se mencionan en las fracciones siguientes:

"...

"VI. **A la persona con quien el testador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con quien tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante esa vida en común y el superviviente esté imposibilitado para trabajar y no tenga bienes propios suficientes. Este derecho subsistirá mientras el beneficiario no contraiga nupcias y observe buena conducta.** Si fueren varias las personas que se encuentren en el mismo caso a que se refiere este artículo, respecto del testador, ninguna de ellas tendrá derecho a alimentos." [Énfasis añadido]

56. Como puede apreciarse, este nuevo ordenamiento amplió considerablemente los efectos jurídicos del concubinato, reconociendo a sus integrantes, en igualdad de condiciones que a los cónyuges, el derecho de constituir un patrimonio familiar (artículo 778) y de concurrir a la sucesión legítima (artículo 2941), esto



además de modificar la redacción del artículo 2984 para incorporar el principio de igualdad de género consagrado en el artículo 4o. constitucional.

57. Cabe destacar que, mientras que los artículos 2941 y 2984 establecían como requisito para los derechos sucesorios y alimentarios el transcurso de un plazo de cinco años –el cual, en caso de haber tenido un hijo en común, se reducía a tres años para efectos del artículo 2941 y desaparecía del 2984–, el nuevo código no establecía plazo alguno en su artículo 778, sino simplemente el hecho de que los concubinos vivieran "como si fueran cónyuges, libres de matrimonio."

58. Con posterioridad, mediante reforma de 14 de diciembre de 2000, se adicionaron a este último artículo como requisitos el transcurso de cinco años (o de tres si hubieren procreado algún hijo) y el que no hubiera separaciones físicas entre los concubinos mayores a seis meses.

59. Finalmente, mediante reforma de 6 de mayo de 2021, se redujo el plazo señalado en el párrafo anterior a tres años, prescindiendo de él cuando se hubiere procreado algún hijo, siendo este último el texto vigente a la fecha de la presente resolución.

2. Evolución jurisprudencial

60. La institución del concubinato, incorporada –con algunas variaciones– en la legislación de los treinta y un Estados de la República y la Ciudad de México, ha sido a su vez interpretada en diversas ocasiones por esta Suprema Corte de Justicia en cuanto a sus elementos esenciales y efectos, su vinculación con los derechos humanos de los concubinos, y el alcance y límites de la libertad configurativa con la que cuentan las Legislaturas de los Estados, en uso de su soberanía residual, para regular esta figura.

61. En la contradicción de tesis 148/2012,²⁸ esta Primera Sala determinó que "la unión familiar que se constituye con el concubinato es fundamentalmente igual a la que se genera con el matrimonio,"²⁹ caracterización que permitió extender,

²⁸ Resuelta en sesión de once de julio de dos mil doce.

²⁹ Contradicción de tesis 148/2012, p. 28, párr. 2.



en el caso en concreto, los derechos alimentarios propios del matrimonio al concubinato en igualdad de condiciones.

62. Posteriormente, en el amparo en revisión 597/2014,³⁰ esta Primera Sala definió el concubinato como "una unión de hecho entre dos personas que voluntariamente deciden tener una vida en común y cuya unión fáctica –una vez cumplidos ciertos requisitos ...– tiene ciertas consecuencias jurídicas, en aras de proteger a los concubinos –durante y terminado el concubinato– y a su familia,"³¹ esto en el contexto de su diferenciación con el matrimonio.

A. Derecho constitucional a la protección familiar en el concubinato

63. Esta Suprema Corte también se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto del concubinato como un modelo de familia protegido por el artículo 4o. constitucional, que impone al legislador el deber de proteger "la organización y el desarrollo de la familia".

64. Así, en la contradicción de tesis 163/2007,³² esta Primera Sala determinó que "los artículos 1o. y 4o. de la Carta Magna ... cierran el paso a la imposición apriorística de un concepto jurídico sectario, estrecho o 'predominante' de familia y obligan a interpretar de la manera más amplia lo que cabe dentro de esa noción cuando lo que está en juego son derechos y necesidades básicas de los individuos,"³³ lo que implica la protección integral de familias "en las que el eje de vinculación es de una naturaleza distinta, y evoluciona de este modo hacia un concepto de familia fundado esencialmente en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada con la finalidad de llevar a efecto una convivencia estable."³⁴

65. En el mismo sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia concluyó, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010,³⁵ que el artículo 4o. constitucional

³⁰ Resuelto en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil catorce.

³¹ Amparo directo en revisión 597/2014, párr. 58.

³² Resuelta en sesión de nueve de abril de dos mil ocho.

³³ Contradicción de tesis 163/2007, p. 62, párr. 1.

³⁴ *Ibid.*, p. 53, último párrafo.

³⁵ Resuelta en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diez.



mandata "la protección a la familia como tal, al ser indudablemente la base primaria de la sociedad, sea cual sea la forma en que se constituya,"³⁶ entendiéndose a la familia como "un concepto social y dinámico, por lo que dicha protección debe comprender todo tipo de familia."³⁷

B. Libertad de configuración legislativa y sus límites

66. Siguiendo la misma línea argumentativa, esta Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en diversos momentos respecto de los límites que las Legislaturas Locales deben observar al momento de establecer y regular las distinciones entre ejes de vinculación distintos, como el matrimonio, el concubinato o las sociedades de convivencia.

67. Así, en la acción de inconstitucionalidad 8/2014,³⁸ el Pleno de esta Corte determinó que "si bien pueden existir distinciones en los derechos y obligaciones entre los diferentes estados civiles, corresponderá a cada caso específico determinar si dichas distinciones son o no discriminatorias."³⁹ Por tanto "las distinciones en los derechos y obligaciones realizadas en la ley para los diferentes estados civiles deben ser analizadas casuísticamente para determinar si las diferencias se basan en categorías sospechosas y si aquéllas tienen justificación constitucional".⁴⁰

68. Bajo dicho imperativo, esta Primera Sala ha sostenido consistentemente que la orientación sexual de los concubinos no constituía un criterio de diferenciación constitucionalmente válido para excluirlos del ámbito de protección conferido por el artículo 4o. constitucional a través de la figura del concubinato, criterio adoptado en las resoluciones de los amparos en revisión 48/2016,⁴¹ 1127/2015,⁴² 582/2016⁴³ y 1266/2015.⁴⁴ Sin embargo, para efectos del caso que actualmente

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 2/2010, párr. 38.

³⁷ *Ibíd.*, párr. 310.

³⁸ Resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince.

³⁹ Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, párr. 96.

⁴⁰ *Ibíd.*, párr. 66.

⁴¹ Resuelto en sesión de uno de junio de dos mil dieciséis.

⁴² Resuelto en sesión de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis.

⁴³ Resuelto en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.

⁴⁴ Resuelto en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.



nos ocupa, resultan de especial relevancia las resoluciones a los amparos directos en revisión 230/2014⁴⁵ y 3727/2018,⁴⁶ en donde se cuestionaron, respectivamente, las disposiciones contenidas en las legislaciones de los Estados de Tlaxcala y Morelos, que exigían como requisito indispensable para la configuración del concubinato el que sus integrantes se encontraran libres de matrimonio.

69. En el amparo directo en revisión 230/2014, fue necesario determinar si, en una pareja de hecho que había mantenido una relación durante cuarenta años, el que el hombre estuviera casado con otra mujer constituía un impedimento para que la mujer accediera a los derechos alimentarios correspondientes a las concubinas. En su resolución, esta Primera Sala determinó que:

"[E]l concepto constitucional 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 lo tanto, deben recibir los mismos niveles de protección.⁴⁷

" ...

"Así, **toda distinción realizada por el legislador entre parejas de hecho y aquellas unidas por matrimonio puede encontrarse sujeta a un escrutinio estricto**⁴⁸ para determinar si la misma es objetiva, razonable, proporcional y si no lesiona derechos fundamentales.⁴⁹

" ...

⁴⁵ Resuelto en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil catorce.

⁴⁶ Resuelto en sesión de dos de septiembre de dos mil veinte.

⁴⁷ Amparo directo en revisión 230/2014, p. 35, último párrafo.

⁴⁸ Esto se debe a que el **estado civil** constituye una de las categorías expresamente enumeradas en el artículo 1o. constitucional, por lo que cualquier distinción realizada por el legislador con base en ella requiere de un escrutinio estricto para determinar si constituye un ejercicio inconstitucional de trato discriminatorio.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 36, párr. 1.



"En todos aquellos casos en que se acredite la existencia de **una pareja que conviva de forma constante y estable, fundada en la afectividad, la solidaridad y la ayuda mutua**, deberán aplicarse las protecciones mínimas que prevé el derecho de familia para el matrimonio y el concubinato, entre las que se encuentran y destacan las obligaciones alimentarias conforme a lo expresado en los apartados precedentes. En cualquier caso, es conveniente resaltar que las protecciones aludidas son exclusivas de la familia, por lo que no son extensibles a uniones efímeras o pasajeras que no revisten las características expuestas anteriormente."⁵⁰

70. Este criterio fue reiterado con posterioridad en la sentencia correspondiente al amparo directo en revisión 3727/2018,⁵¹ en donde esta Primera Sala nuevamente se pronunció con respecto al requisito de encontrarse libre de matrimonio para la actualización del concubinato, determinando al respecto que:

"El principio relativo a la familia no puede considerarse alcanzado sólo a miras de proteger la familia creada por el vínculo matrimonial y no el de concubinato, al cual ni siquiera le reconocería un estatus jurídico de vínculo porque **ante la existencia del matrimonio con diversa persona, la situación de hecho entonces ni siquiera cabe reconocerla como concubinato, razón suficiente que comprueba la inconstitucionalidad de la norma.**"⁵²

"...

"En lo que ve a la protección de la familia, debe decirse que la distinción formulada por el legislador para excluir de la figura de concubinato a quien lo mantenga con persona casada con alguien más **no guarda íntima vinculación con dicha finalidad**, pues incluso el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que dicho principio reconoce la pluralidad en que se puede conformar una familia."⁵³

"...

⁵⁰ *Ibid.*, p. 41, último párrafo. [Énfasis añadido]

⁵¹ Resuelto en sesión de dos de septiembre de dos mil veinte.

⁵² Amparo directo en revisión 3727/2018, párr. 48. [Énfasis añadido]

⁵³ *Ibid.*, párr. 52. [Énfasis añadido]



"Negar el reconocimiento a una relación de concubinato, por el hecho de que uno de los concubinos está unido con otra persona en matrimonio civil, **implica la negación del reconocimiento jurídico a la relación voluntaria de concubinato que dos personas sostuvieron en ejercicio de su derecho y libertad de desarrollo de vida personal, máxime que de la figura de concubinato jurídicamente derivan obligaciones y derechos en caso de su disolución, muchos de índole fundamental como lo es el derecho alimentario, por ende el requisito relativo no se justifica ni siquiera en razón de protección a la familia** o procuración de la estabilidad de la pareja, porque dicha percepción por el contrario confirma que se deja en total desprotección a la familia que originó o fue formada precisamente con motivo del concubinato."⁵⁴

71. Adicionalmente, debe destacarse, en esta última resolución, la conclusión de la Primera Sala con respecto a la constitucionalidad del transcurso de un plazo determinado como requisito para la actualización del concubinato, en donde se señaló que:

"Dicho requisito al exigir cinco años de convivencia constante limita el acceso a beneficios como el reclamo de derechos alimentarios y por ende **es un requisito injustificado que no resulta razonable y congruente con los derechos reconocidos a otras maneras de formar una pareja**; esta Primera Sala estima que la razonabilidad en la temporalidad establecida por el legislador ... está inmersa en la libertad de configuración legislativa con la que cuenta el legislador local para regular las normas sustantivas del derecho familiar, empero ... aquellas legislaciones en materia civil o familiar donde se excluya de las protecciones mínimas que prevé el derecho de familia (alimentos, pensión compensatoria) a otro tipo de parejas de hecho, que al convivir de forma constante generan vínculos de solidaridad y ayuda mutua, pero que por algún motivo no cumplen con todos los requisitos para ser considerados como un concubinato, constituye una distinción con base en una categoría sospechosa –el estado civil– que no es razonable ni justificada y que coloca a este tipo de parejas en una situación de desprotección en relación con su derecho a acceder a un nivel de vida adecuado.

⁵⁴ Ibid., párr. 54.



"Por lo que, el no acreditar **la temporalidad exigida por el legislador local no puede ser la justificación para negar la obtención y goce de los beneficios y derechos derivados de la relación de hecho**, porque independientemente de la duración del concubinato, la pareja guarda una obligación recíproca de proporcionarse todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de la vida en común y establecer las bases para la consecución de los fines de la convivencia; **entonces en todo caso, la temporalidad podría ser analizada en un ámbito de legalidad a fin de definir la obligación solidaria de los alimentos entre la pareja**, empero el requisito combatido en el cuarto agravio no resulta inconstitucional, máxime que en el caso concreto la temporalidad establecida en el precepto no le fue aplicada en perjuicio al no ser el motivo por el cual a la recurrente se le negaran los derechos alimentarios."⁵⁵

72. Como puede apreciarse de las resoluciones anteriormente citadas, esta Suprema Corte de Justicia cuenta con un amplio acervo de precedentes relativos tanto a la definición, finalidad y elementos de la figura del concubinato como a los alcances y libertad configurativa con que cuentan las Legislaturas de los Estados y la Ciudad de México al momento de regularla. Es con base en este marco jurisprudencial que se analizará la constitucionalidad de las normas impugnadas en el presente juicio.

3. Planteamiento del caso concreto

73. Previo a abordar la problemática planteada para su resolución, conviene realizar las siguientes precisiones en cuanto a las disposiciones del Código Civil del Estado de Jalisco, cuya constitucionalidad se cuestiona en el presente juicio.

74. La recurrente argumentó, tanto en su demanda de amparo como en su escrito de agravios, que los artículos 778, 2941 y 2986, fracción VI, todos del Código Civil del Estado de Jalisco, realizan una distinción con base en una categoría sospechosa, por lo que resultan violatorios de este último.

⁵⁵ Ibid., párrs. 61-62.



75. Sin embargo, del análisis de las actuaciones, tanto en el presente juicio de amparo como en la controversia, tramitada originalmente ante el Juez Octavo de lo Familiar del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco en el expediente *****, y resuelta por la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia de este mismo Estado en el toca de apelación *****, se aprecia que la litis en el juicio natural se circunscribía a las siguientes prestaciones:

- a. La declaratoria judicial de que la demandante tuvo la calidad de concubina;
- b. La determinación de su derecho de percibir alimentos con cargo al acervo hereditario;
- c. La fijación del monto por concepto de pensión alimenticia; y,
- d. El aseguramiento del cumplimiento de la obligación alimentaria.

76. Como puede apreciarse, el derecho sustantivo alegado, a saber, el pago de alimentos con cargo al acervo hereditario encuentra su fundamento en el artículo 2984, fracción XVI, del Código Civil del Estado de Jalisco, cuyo contenido fue transcrito y analizado anteriormente.

77. En este sentido, ni el artículo 778 ni el 2941 del mismo ordenamiento rigen la materia de la litis, pues se refieren, respectivamente, a la facultad de los concubinos para constituir un patrimonio de familia y a su capacidad para heredar por vía de la sucesión legítima. Además, si bien es cierto que el artículo 778 contiene una definición del concubinato, –la cual difiere de los otros dos en cuanto a la duración que exige para su configuración– su aplicación es únicamente para efectos de este numeral.

78. Sin embargo, es importante destacar que, como se detallará a continuación, las consideraciones de la presente resolución versan sobre la constitucionalidad de la exigencia general de un plazo, y su carácter de impedimento potencial para la constitución del concubinato, por lo que las conclusiones arribadas en el presente fallo resultan aplicables a cualquier disposición de



esta naturaleza, sin importar la duración específica del plazo establecido por el legislador.

79. **Problema jurídico por resolver.** Al tomar en cuenta la litis que plantea la recurrente en su escrito de agravios, las preguntas que esta Primera Sala debe resolver son:

- ¿Es constitucional utilizar el plazo de cinco años establecido en el Código Civil del Estado de Jalisco *como justificación para negar el reconocimiento del concubinato*?
- En caso de responder la anterior cuestión en sentido negativo, ¿qué elementos deben tomarse en cuenta para determinar la existencia de una relación de concubinato?
- ¿El Tribunal Colegiado evaluó las circunstancias de la quejosa con base en una perspectiva de género?

a. Primera cuestión: ¿Es constitucional utilizar el plazo de cinco años establecido en el Código Civil del Estado de Jalisco como justificación para negar el reconocimiento del concubinato?

80. Esta Primera Sala considera que la respuesta a dicha cuestión es **negativa**. La negativa al reconocimiento de la relación de concubinato entre la quejosa y el *de cujus*, **con base únicamente en el incumplimiento del plazo prescrito por el legislador**, no resulta compatible con la protección integral a la familia contenida en nuestra Constitución.

81. En primer lugar, la quejosa señaló, tanto en su demanda de amparo como en su escrito de agravios, que el plazo de cinco años establecido por la legislación jalisciense, al resultar considerablemente superior al establecido por los ordenamientos de otros Estados de la República, genera un trato diferenciado incompatible con el artículo 1o. constitucional.

82. En este respecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito determinó, en la sentencia que hoy se combate, que:



"[N]o existe precepto legal alguno que imponga al legislador la obligación de analizar las Legislaturas similares de las demás entidades federativas, a fin de advertir si los plazos previstos en las mismas, resultan ser iguales a aquéllos que proponga en la respectiva legislación de esta entidad; es decir, el legislador jalisciense no está obligado a que, respecto de cada legislación que pretenda expedir, deba consultar las demás normativas similares del resto de las entidades federativas que componen este país, a fin de analizar si la legislación que propone, resulte idéntica a aquéllas en los mismos plazos y términos, a fin de que la legislación local no resulte discriminatoria, como se alega por parte de la quejosa."

83. En efecto, como acertadamente concluye el Tribunal Colegiado, la ubicación geográfica no se encuentra comprendida entre las categorías protegidas por el artículo 1o. constitucional. Tampoco existe un mandato de fuente legal, constitucional o jurisprudencial que obligue al legislador local a ajustar su normatividad a la de otros Estados o a la existencia de algún tipo de consenso entre ellos por lo que respecta a los plazos y términos contemplados en ellas.

84. Sin embargo, el Tribunal Colegiado, al terminar su análisis en este punto, omite realizar un estudio exhaustivo e integral y suplir, en su caso, la deficiencia de los conceptos de violación hechos valer por la quejosa, esto por tratarse de una cuestión que incide directamente en el orden y desarrollo de la familia, siendo éste un deber que le impone la Ley de Amparo.⁵⁶

85. Este análisis, por su parte, conduce inevitablemente a contrastar la disposición impugnada, ya no frente a los ordenamientos de otras entidades federativas, sino frente a lo que el propio Código Civil del Estado de Jalisco dispone con relación a este mismo derecho (alimentos con carga al acervo hereditario) respecto del matrimonio, en concreto:

⁵⁶ **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia."



"**Artículo 2984.** La masa hereditaria está afectada en forma preferente al pago de los alimentos a las personas que se mencionan en las fracciones siguientes:

"...

"III. Al cónyuge supérstite, cuando esté impedido de trabajar o no tenga bienes propios suficientes; este derecho subsistirá en tanto no contraiga matrimonio y viva honestamente;

"...

"VI. A la persona con quien el testador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con quien tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante esa vida en común y el superviviente esté imposibilitado para trabajar y no tenga bienes propios suficientes. Este derecho subsistirá mientras el beneficiario no contraiga nupcias y observe buena conducta. Si fueren varias las personas que se encuentren en el mismo caso a que se refiere este artículo, respecto del testador, ninguna de ellas tendrá derecho a alimentos."

86. Como puede apreciarse, en la legislación analizada existe una diferenciación importante entre los derechos que corresponden al cónyuge supérstite y aquellos que corresponden a la persona "con quien el testador vivió como si fuera su cónyuge," esto es, a la concubina o concubino.

87. Del análisis de la norma impugnada, a la luz del sistema jurídico del que forma parte, se puede apreciar que el objetivo perseguido al establecer un plazo es el de garantizar a sus destinatarios un marco de certeza y seguridad jurídica. Lo que permitiría circunscribir sus efectos a las uniones de hecho que efectivamente se constituyan para formar una familia en términos del artículo 4o. constitucional, distinguiéndolas de "uniones efímeras o pasajeras que no revisten [estas] características."

88. Sin embargo, si bien la medida en cuestión, consistente en establecer como requisito la cohabitación durante un plazo fijo, satisface la necesidad de



seguridad jurídica, ésta tiene también como consecuencia el que la norma sea sub-incluyente, pues excluye de su ámbito de protección a las parejas que, habiendo emprendido un proyecto de vida común, fundado en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada con la finalidad de convivir de forma estable, no alcanzan a satisfacer el requisito de temporalidad, en algunos casos (como el que nos ocupa) por el fallecimiento inesperado de uno de ellos. Así, al conceder una importancia desproporcionada al periodo de cohabitación, soslaya otros elementos que, en determinados casos, podrían ser más relevantes para determinar la intención de las partes al momento de emprender una relación de hecho.

89. Tomando en cuenta lo anterior, esta Primera Sala considera que es necesario establecer una alternativa viable que ofrece una mayor protección a los derechos humanos afectados, minimizando el problema de sub-inclusión que presenta actualmente.

90. Por todo lo antes argumentado, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que existen alternativas para alcanzar la finalidad de la norma –que es la seguridad jurídica–, sin excluir injustificadamente a quienes, por elección o por circunstancias ajenas a su voluntad no alcancen a satisfacer estos requisitos, a pesar de ser parte de una unidad familiar constituida alrededor de una relación de hecho. Esto puede y debe realizarse, como se señaló anteriormente, a través de una valoración armónica de la totalidad de circunstancias de hecho propias de cada caso.

91. Con base en lo anterior, es necesario llevar a cabo una interpretación sistemática de la norma para darle un significado a ésta en relación con las demás normas que conforman el orden jurídico en la cual se encuentra inserta. Esto es así porque el sentido de una norma no sólo está dado por los términos que la expresan y su articulación sintáctica, sino por su relación con las otras normas. En este sentido, la doctrina jurídica mexicana ha sostenido que:

"... las normas jurídicas no pueden ser comprendidas fuera del contexto al que pertenecen; el sentido de que un enunciado normativo muchas veces se ve completado por otros enunciados pertenecientes al mismo ordenamiento o a uno distinto. Por lo que, de acuerdo con una interpretación rigurosa de las normas



jurídicas, este ejercicio no puede hacerse sobre la base del aislamiento de los enunciados. Para obtener una regla de derecho completa es preciso hacer una compleja travesía constructiva por muchos enunciados, es decir, por muchas normas.⁵⁷

92. En línea con las premisas anteriores, resulta pertinente citar las siguientes disposiciones del Código Civil para el Estado de Jalisco, mismas que consagran diversos principios generales relativos a la protección integral de la familia en el Estado:

"Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se respete:

"...

"VIII. Su vida privada y familiar."

"Artículo 258. El matrimonio es una institución de carácter público e interés social, por medio de la cual dos personas deciden de manera libre para realizar la comunidad de vida, para la búsqueda de su realización personal y la fundación de una familia con respeto, ayuda mutua e igualdad de derechos y obligaciones."

"Artículo 259. En la relación matrimonial, se deben considerar los siguientes fines:

"...

"III. Con el matrimonio se funda legalmente la familia, que es la comunidad establecida naturalmente para la diaria convivencia;

"IV. La estabilidad de la familia, base de las instituciones sociales, contribuye a la armonía social, por ello se inculcarán en su seno principios, valores y la cultura de la igualdad y equidad de género;

⁵⁷ A mayor abundamiento, ver 105. Piccato Rodríguez, Antonio. *Teoría del derecho*. México, IURE Editores, 2006.



"...

"VII. La familia constituye el medio natural para el desarrollo de las interrelaciones de responsabilidad y solidaridad humana;

"VIII. En la familia debe buscarse el afecto y la fidelidad, así como darse apoyo recíproco; y,

"IX. El afecto familiar es reconocido como una dignidad, no como un sometimiento de un ser a otro, sino como un perfecto entendimiento sobre los valores de existencia humana.

"Los esposos tienen el derecho natural e inalienable de fundar una familia y decidir responsablemente sobre el intervalo entre los nacimientos y el número de hijos a procrear."

93. De las disposiciones anteriormente transcritas se puede apreciar que el legislador del Estado de Jalisco reconoce la relevancia de la familia en la vida de los individuos. Por ello, enuncia de manera explícita el derecho de toda persona de fundar una familia. A su vez, establece que la familia es la base de las instituciones sociales y el "medio natural para el desarrollo de las interrelaciones de responsabilidad y solidaridad humana". De esta manera, también reconoce que el matrimonio es una institución pública sobre la cuál dos personas deciden realizar de manera libre un proyecto de comunidad de vida y realización personal en común.

94. En este sentido, es importante no perder de vista que esta Suprema Corte ha reconocido que las uniones de hecho son maneras alternativas de fundar una familia igual de válidas y valiosas que el matrimonio. Por tanto, no es posible excluirlas del concepto dinámico de familia que obedece a realidades sociales cambiantes.

95. Lo anterior cobra especial relevancia a la luz de las siguientes disposiciones convencionales:



Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 11. Protección de la honra y de la dignidad

" ...

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación." [Énfasis añadido]

"Artículo 17. Protección a la familia

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

"2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta convención.

" ...

"4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos. ..."

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 10.

"Los Estados Partes en el presente pacto reconocen que:

"1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente



para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. ..."

96. Al mismo tiempo, es importante citar el artículo 4o. constitucional, mismo que establece expresamente que:

"Artículo 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta **protegerá la organización y el desarrollo de la familia.**"

97. En esta tesitura, la protección a la familia, consagrada en el artículo 4o. de nuestra constitución federal y citado anteriormente, se ve reforzada en su amplitud a raíz de los tratados internacionales señalados. De su contenido se desprende con claridad el mandato explícito de extender "la más amplia protección y asistencia posibles" a esta institución, sin que sea dable, por las razones expuestas en párrafos anteriores, constreñir esta protección a un modelo particular de familia, como pudiera ser el matrimonio o, en el caso que nos ocupa, una definición estrecha y restrictiva del concubinato.

98. Juzgar un caso que hace referencia a una pareja de hecho debe atender a varias circunstancias, de tal suerte que el plazo establecido por el legislador para su configuración puede ser implementado como una condición **suficiente** –en la medida en que robustece la protección a la familia–, pero no como una **condición necesaria**. Esto último tendría por efecto, como se señaló anteriormente, restringir indebidamente el acceso a la protección a determinados modelos de familia.

99. En consonancia con las consideraciones previamente realizadas con respecto a la importancia de la seguridad jurídica dentro de nuestro esquema de protección a la familia, es necesario aclarar que el establecimiento de un sistema que protege la familia como principio fundamental (en el entendido de que no hay una sola forma de familia) implica que, en caso de verse cumplido el plazo señalado por la ley, el concubinato debe tenerse por acreditado.

100. Sin embargo, este mismo elemento no puede ser interpretado como una condición esencial o imprescindible, pues lo anterior resulta injustificadamente restrictivo y, como se señaló en párrafos anteriores, tendría por efecto



excluir de su ámbito de protección a quienes decidan constituir su familia a partir de una unión de hecho. Esta cuestión es una parte fundamental del proyecto de vida, y sus expectativas se verían frustradas como consecuencia de una situación de hecho que en muchos casos se encuentra más allá de su voluntad, tal como ocurre en el presente caso, en el que uno de los concubinos falleció antes de que se actualizara el periodo que establecía el código jalisciense.

101. Lo anterior constituiría, entonces, una injerencia arbitraria en la vida familiar de los gobernados, en violación al artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como una omisión inaceptable al deber de protección amplia e integral de la familia consagrado en el artículo 17 del mismo instrumento internacional y, en particular, del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

102. Esta Primera Sala debe atribuir a una norma un sentido congruente con las prescripciones que establecen otras normas del sistema. Por tanto, corresponde a este tribunal justificar el vínculo sistémico que existe entre la norma a la que atribuye significado y las del sistema que la circundan. Por ello, es importante ajustar la normatividad incorporando un modelo flexible e idóneo, capaz de garantizar la inclusión de aquellas estructuras familiares que, a pesar de no ajustarse a una visión estricta y limitante, son igualmente merecedoras de protección legal y constitucional.

103. Este análisis casuístico no puede ser sustituido por un criterio generalizado y apriorístico –y, por tanto, excluyente– que fije un período de tiempo como requisito indispensable para el reconocimiento de los derechos humanos inherentes a la familia, protegidos por nuestro artículo 4o. constitucional. En este respecto, la exclusión de determinadas parejas de hecho cuya unión está fundada en la afectividad, la solidaridad y la ayuda mutua no puede descansar exclusivamente en el argumento de que el plazo fijo establecido por el legislador opera como condición esencial e imprescindible para el reconocimiento de una relación de familia como el concubinato. Por el contrario, es necesario tomar en consideración un análisis integral, evitando así incurrir en un trato diferenciado injustificado, incompatible con el mandato de protección a la familia contenido en el artículo 4o. constitucional.



104. Los Jueces familiares deben cumplir su deber constitucional de hacer efectivas las implicaciones que tiene reconocer que el concepto de familia es un término sociológico amplio que se inserta en contextos y dinámicas cambiantes. En los casos en donde se esté ante un requisito legal que sirve como obstáculo para que los miembros de un grupo familiar accedan a los derechos reconocidos en la Constitución General, los Jueces deben ser sensibles ante los hechos y priorizar la protección constitucional de la familia.

105. Así las cosas, a fin de evitar que el incumplimiento del requisito temporal opere para excluir indebidamente a una pareja de hecho de los derechos que le reconoce la legislación, la Jueza o Juez familiar debe recabar todas las pruebas necesarias para verificar si en el caso es posible notar que entre las personas que alegan ser concubinos hubo en efecto una relación de convivencia, apoyo mutuo y solidaridad.

106. En el caso que nos ocupa, el plazo no debe erigirse como un requisito impeditivo que prive a la quejosa del acceso a las garantías de protección a la familia, como son el pago de alimentos a cargo del acervo hereditario. Esta conclusión es conforme al mandato que establece el artículo 4o. de la Constitución y los precedentes que ha establecido esta Suprema Corte en la materia.

b. Segunda cuestión: ¿Qué elementos deben tomarse en cuenta para determinar la existencia de una relación de concubinato?

107. Ahora bien, una vez determinado que el plazo establecido por el legislador no puede justificar por sí mismo la exclusión de determinados modelos de familia de la protección legal y constitucional, es necesario analizar alternativas viables que ofrezcan una protección mayor a los derechos humanos de los concubinos.

108. En esta tesitura, corresponde a esta Primera Sala establecer los lineamientos o indicios que deben seguir las juzgadoras y juzgadores al momento de determinar la procedencia de la declaración de concubinato, así como de los derechos derivados de ella. Esto debe realizarse con base en el acervo jurisprudencial de esta Suprema Corte (referido con anterioridad) y de las consideraciones propias del presente caso.



109. Toda vez que estos lineamientos tienen como finalidad auxiliar a los tribunales competentes en materia familiar al momento de determinar la existencia de una relación de concubinato, es necesario indagar en la naturaleza y esencia de esta clase de uniones como eje de vinculación familiar equiparable al matrimonio y que, de acuerdo con la jurisprudencia de este Alto Tribunal, amerita el mismo nivel de protección a la familia consagrado en nuestro artículo 4o. constitucional.

110. Como se ha señalado anteriormente, es importante reconocer la diversidad interminable que puede existir entre distintas estructuras familiares. En consecuencia, debe evitarse toda clase de definición estrecha y apriorística basada en modelos tradicionales o sectarios.

111. Dicho lo anterior, esta Primera Sala considera que existen en nuestro acervo jurisprudencial ciertas bases que, si bien no necesariamente nos brindan una definición precisa e inequívoca del concubinato, sí resultan suficientes para permitir a la juzgadora o juzgador determinar la procedencia de la declaración de concubinato con base en su esencia, naturaleza y finalidades. Para ello, nos remitimos en primer lugar a lo resuelto por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 163/2007:⁵⁸

"Nuestro derecho obliga a equiparar a muchos efectos las familias articuladas en torno al matrimonio con aquellas en las que el eje de vinculación es de una naturaleza distinta, y evoluciona de este modo hacia **un concepto de familia fundado esencialmente en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada con la finalidad de llevar a efecto una convivencia estable**. Los artículos 1o. y 4o. de la Carta Magna, como hemos visto, cierran el paso a la imposición apriorística de un concepto jurídico sectario, estrecho o 'predominante' de familia y obligan a interpretar de la manera más amplia lo que cabe dentro de esa noción cuando lo que está en juego son derechos y necesidades básicas de los individuos." [Énfasis añadido]⁵⁹

⁵⁸ Resuelta el nueve de abril de dos mil ocho.

⁵⁹ Pp. 61-62.



112. Esta conceptualización de las relaciones de pareja, de aplicación común en el matrimonio y el concubinato, fue adoptada y extendida a otras uniones (en el caso concreto, a las sociedades de convivencia) por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en la Acción de inconstitucionalidad 18/2014,⁶⁰ en donde se definió a dichas relaciones encaminadas a la formación de una vida en común como "un grupo familiar esencialmente igual, **en el que se proporcionan cariño, ayuda, lealtad y solidaridad**, y constituyen diversas formas de familia ..."⁶¹

113. Esta definición ha sido retomada por esta Primera Sala, con ligeras variaciones, al evaluar las analogías y distinciones con el matrimonio respecto de otro tipo de uniones familiares (concubinales, de convivencia o de otro tipo). También ha sido aplicado en contextos tan variados como el del derecho de alimentos,⁶² la compensación económica,⁶³ el requisito de "estar libre de matrimonio",⁶⁴ las sociedades de convivencia,⁶⁵ el acceso al concubinato a las parejas

⁶⁰ Resuelta el once de agosto de dos mil quince.

⁶¹ Ibid., párr. 38.

⁶² Ver **contradicción de tesis 148/2012**, resuelta el once de julio de dos mil doce, p. 25, párr. 1.

⁶³ Ver: **Amparo directo en revisión 2764/2013**, resuelto el seis de noviembre de dos mil trece, párr. 46 (La "**procuración y ayuda mutua**" como "fines y objetivos derivados de la **propia naturaleza del matrimonio**");

Amparo directo en revisión 269/2014, resuelto el veintidós de octubre de dos mil catorce, p. 33 (la compensación como parte de los "deberes de **solidaridad y asistencia mutua**" y su carácter "asistencial y resarcitorio");

Amparo directo en revisión 4355/3025, resuelto el cinco de abril de dos mil diecisiete, p. 30, párr. 1 ("Relaciones **permanentes y estables** en las que se predique la **afectividad, solidaridad y ayuda mutua**");

Amparo directo en revisión 928/2017, resuelto el cuatro de julio de dos mil dieciocho, párr. 55;

Amparo directo en revisión 7470/2017, resuelto el cuatro de julio de dos mil dieciocho, párr. 39 (El concubinato como "vínculo con vocación de permanencia del cual se predica la **afectividad, solidaridad y ayuda mutua**").

⁶⁴ Ver **Amparo directo en revisión 230/2014**, resuelto el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, p. 41, últ. párr. ("Pareja que convive de forma **constante y estable**, fundada en la **afectividad, la solidaridad y la ayuda mutua**")

⁶⁵ Ver **amparo directo 19/2014**, resuelto el tres de septiembre de dos mil catorce, párrs. 54 (la "**comunidad de vida** y procuración de **respeto y ayuda mutua**" como fines de la sociedad de convivencia) y 81 ("Grupos familiares esencialmente iguales en los que la medida legislativa regula el mismo bien jurídico (el derecho a la vida y la sustentabilidad) y persigue el mismo fin (proteger al miembro de la unión familiar que haya desarrollado una dependencia económica durante la convivencia).



del mismo sexo,⁶⁶ o la tutela legítima.⁶⁷ Igualmente, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia ha adoptado una concepción similar en el contexto de la sucesión agraria.⁶⁸

114. Así, es posible identificar, dentro de la gran variedad de configuraciones de las relaciones de pareja, los elementos de (a) estabilidad, (b) afectividad, (c) solidaridad y (d) ayuda mutua. A continuación, procederemos a abundar más en cada uno de ellos.

115. Con respecto al elemento de *estabilidad* o "vocación de estabilidad y permanencia," su importancia radica en el efecto que éste tiene para distinguir entre las relaciones propiamente de concubinato y aquellas uniones "efímeras o pasajeras que no revisten las características expuestas anteriormente".⁶⁹

116. En este sentido, el elemento de temporalidad (esto es, la duración de la relación), ciertamente resulta un factor que ayuda a las partes a acreditar la existencia del concubinato, pues la misma prolongación en el tiempo genera indicios importantes de la voluntad de las partes de establecer dicha unidad familiar con un carácter permanente. De este modo, una mayor duración ciertamente habrá de influir en la convicción del tribunal respecto de la estabilidad de la unión.

117. Sin embargo, la experiencia humana revela una gran variedad de ejemplos en donde su vocación de permanencia puede verse frustrada sin la intervención o aún en contra de la voluntad de una o ambas partes. El acaecimiento de cambios inesperados, las desavenencias y conflictos severos

⁶⁶ Ver **amparo en revisión 1127/2015**, resuelto el diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, p. 62, párr. 1 (Relaciones que "comparten como característica que constituyen una **comunidad de vida** a partir de **lazos afectivos, sexuales y de solidaridad recíproca**, con una **vocación de estabilidad y de permanencia** en el tiempo").

⁶⁷ Ver **amparo directo en revisión 387/2016**, resuelto el veintiséis de abril de dos mil diecisiete, p. 24, párr. 1.

⁶⁸ Ver **amparo directo en revisión 139/2016**, resuelto el veintinueve de junio de dos mil dieciséis, p. 27, últ. párr. y p. 32, párr. 3 (las parejas de hecho desarrollan "lazos afectivos basados en la solidaridad y la ayuda mutua").

⁶⁹ **Amparo directo en revisión 230/2014**, p. 41, últ. párr.



suscitados entre los concubinos o –como en el caso que nos ocupa– el fallecimiento de uno de ellos, pueden dar por terminada prematuramente una relación, sin que ello necesariamente implique que los concubinos carecieran de dicha vocación de permanencia. En estos casos, es común que al menos una de las partes pueda ver sus intereses y expectativas seriamente menoscabados en virtud de un suceso totalmente ajeno a la voluntad, como el abandono por parte de su pareja o su muerte inesperada.

118. Por lo que respecta al elemento de *afectividad*, esta Primera Sala advierte que el mismo reviste un nivel especialmente alto de complejidad, pues la gama de comportamientos y expresiones mediante los cuales los seres humanos externan su afecto no es cuantificable, y en ella inciden factores tan distintos como la edad, el género o la cultura de las partes, entre muchos otros. En este sentido, los tribunales deben ser especialmente cuidadosos de no imponer una visión particular y sesgada de lo que constituye propiamente la *afectividad* en una pareja.

119. Dicho lo anterior, es posible delinear algunos elementos que pueden orientar al tribunal en cada caso concreto.

120. Por un lado, la existencia de una relación sentimental estable y prolongada ciertamente puede resultar un indicador valioso. Sin embargo, la naturaleza exacta de los sentimientos de las partes y las dificultades que engendra en el ámbito probatorio limitan considerablemente su eficacia.

121. Quizás resulte mucho más útil, en muchos casos, analizar con cuidado los aspectos públicos de la relación. Si bien es difícil saber –y en ocasiones imposible de acreditar– los verdaderos sentimientos o percepciones de los integrantes de la pareja, la forma en que ésta se presenta y desenvuelve públicamente resulta más perceptible, por lo que los familiares, amigos y conocidos comunes de la pareja pueden proporcionar, a través de su testimonio, información que resulte de gran utilidad para calibrar este elemento de la relación. En este respecto, la ostentación pública de los concubinos como si fueran cónyuges, la celebración de ciertas ceremonias públicas (fiestas de compromiso, bodas religiosas, etcétera), las vacaciones familiares o la convivencia con familia y amigos en festividades tradicionales, entre otras, pueden orientar a la juzga-



dora o juzgador al momento de determinar la existencia de un vínculo de afectividad entre las partes.

122. Finalmente, por lo que respecta al elemento de *solidaridad y ayuda mutua*,⁷⁰ es importante aclarar que, a diferencia de los anteriores, es posible que, en muchos casos, este elemento pueda contar con un apoyo más sólido en hechos objetivos, lo cual facilitará ciertamente la tarea del tribunal. Empero, es importante destacar que esta circunstancia no implica otorgar mayor peso o jerarquía a este elemento, sino que, como se ha dicho con anterioridad, lo primordial es elaborar una visión integral de todos los factores que concurren en cada caso.

123. Así pues, en este rubro quedan comprendidas todas las conductas desarrolladas por las partes orientadas a la consecución de un beneficio común, como puede ser la conformación de un patrimonio, la ejecución de labores del hogar, el cuidado de niños o personas que (dadas sus condiciones) lo requieran,⁷¹ el auxilio mutuo que se presten los concubinos en circunstancias adversas (problemas financieros, de salud, personales o de otro tipo) y, en general, cualquier conducta de las partes que pueda razonablemente interpretarse como contribución encaminada al bienestar común de la familia.

124. Desde luego, ninguno de estos tres rubros debe analizarse de forma aislada, sino como parte de un conjunto integral de interrelaciones. Así, por ejemplo, las contribuciones sustanciales de una de las partes pueden constituir un indicador importante de la existencia de una relación familiar generadora de derechos, aun si ésta tuvo una duración relativamente corta.

125. Igualmente, la existencia de un domicilio común, aunque no resulta indispensable para la configuración de la relación, constituye un elemento su-

⁷⁰ Debido al traslape considerable entre estos dos conceptos, esta Primera Sala ha optado por estudiarlos conjuntamente. No obstante, los tribunales podrán, atendiendo a las circunstancias de cada caso, analizar estos dos elementos de manera individual si esta alternativa resulta más provechosa para su labor como calificadoros de pruebas.

⁷¹ Esto incluye, por ejemplo, los cuidados que uno de los concubinos pueda procurar a los hijos u otros familiares del otro, aun cuando no comparta vínculos familiares con ellos.



mamente relevante. En muchos casos es justamente en la convivencia cotidiana que sucede en esta residencia común donde podemos encontrar una parte importante de los indicadores de afectividad y ayuda mutua.

126. Otro ejemplo de la interrelación de estos factores se presenta al momento de evaluar las transacciones entre las partes. Lo que, en aislado, podría constituir un acto jurídico de carácter estrictamente civil (la donación de bienes o dinero o la realización de ciertas labores, por ejemplo), puede contextualizarse dentro de la relación de afecto y confianza que caracteriza a la pareja, como un indicador de la existencia de un proyecto de vida común.

127. Como se señaló, el transcurso de un plazo predeterminado, si bien no puede ser usado para excluir, por sí solo, a una persona de los derechos derivados del concubinato, indudablemente constituye un elemento importante que puede ser valorado junto con otros factores. De esta manera, si el juzgador determina que dos personas han sostenido una relación constante y estable, fundada en la afectividad, la solidaridad y la ayuda mutua, durante el tiempo determinado por la ley, estos elementos resultarán suficientes para declarar la existencia del concubinato.

128. De esta manera, la labor de la juzgadora o juzgador en el caso puede desdoblarse en dos momentos distintos. En primer lugar, debe determinar si, a partir de los hechos probados en el caso concreto, se encuentran satisfechos los requisitos establecidos por la legislación aplicable, incluyendo el plazo señalado por el legislador.

129. En caso de encontrarse satisfecha dicha hipótesis normativa, el juzgador deberá declarar la existencia de la relación familiar correspondiente, con las consecuencias jurídicas que ello implica. Esto es así porque, al ser la protección de la familia un mandato constitucional y un derecho humano reconocido en el derecho internacional, **el artículo 1o. exige que su interpretación maximice el goce de este.** En consecuencia, no es permissible que el tribunal, en su caso, exija requisitos o impedimentos adicionales a los establecidos por el legislador.



130. Sin embargo, la situación deviene distinta cuando, del análisis de los hechos acreditados, no es posible tener por cumplidos los requisitos establecidos por el legislador. Ésta es la situación en el presente caso, en relación con el plazo de cinco años establecido por el Código Civil del Estado de Jalisco.

131. En esta segunda hipótesis, a fin de evitar lo que a todas luces constituiría una grave injusticia y un menoscabo injustificado en contra de una de las partes, la juzgadora o juzgador, en un segundo punto del análisis, debe analizar otra clase de indicios que sugieran una intención común de permanencia, como puede ser la adquisición de bienes o líneas de crédito para beneficio común de las partes, designaciones de beneficiarios, disposiciones testamentarias, adquisición de pólizas de seguro, o cualquier otra que, atendiendo a las circunstancias y contexto social particular de las partes, sugiera la existencia de una intención común de estabilidad y permanencia, independientemente de que ésta pudiera haberse visto interrumpida de forma inesperada.

132. De acuerdo con el análisis realizado en párrafos anteriores, esta Primera Sala procede a enumerar, de manera estrictamente enunciativa, algunos de los factores que pueden constituir un punto de partida válido y adecuado para el tribunal en cada caso concreto:

- a. El nivel de compromiso mutuo;
- b. La existencia de una relación estable de carácter sentimental entre las partes;
- c. La existencia de un domicilio común, su naturaleza y alcance;
- d. Las relaciones de dependencia económica que puedan existir entre las partes;
- e. La conformación de un patrimonio común;⁷²

⁷² En este respecto, la juzgadora o el juzgador debe ir más allá de los elementos formales como, por ejemplo, la existencia de títulos de propiedad o antecedentes registrales, privilegiando la intención común de las partes al momento de adquirir, conservar o mejorar dicho patrimonio.



- f. Los aspectos públicos de la relación;
- g. Las contribuciones pecuniarias o de otro tipo realizadas por las partes;
- h. El posible perjuicio de las partes en caso de negarse la declaratoria;⁷³
- i. Cualquier otro elemento que permita al tribunal discernir la existencia de elementos de solidaridad, afectividad y ayuda mutua entre las partes.

133. Debe reiterarse que esta lista es enumerativa y no limitativa, y ninguno de dichos indicios es indispensable ni posee mayor relevancia que los demás. Tanto las Legislaturas como los tribunales se encuentran en libertad de incorporar elementos adicionales, con la única condición de que éstos no tengan por efecto excluir o privilegiar indebidamente a uno o más modelos particulares de familia.

134. Ahora bien, una vez que el tribunal haya ponderado estos elementos, deberá ser capaz de formar una imagen integral que le ayude a determinar la existencia de una relación de pareja basada en la solidaridad, afectividad y ayuda mutua entre las partes. En caso de arribar a esta conclusión, deberá reconocer la existencia de una relación de concubinato, así como todos los derechos y obligaciones derivados de la misma por ministerio de ley, sin que sea obstáculo para esto la ausencia de uno o más elementos, incluyendo, naturalmente, el de temporalidad o el de residencia común.

c. Tercera cuestión: ¿El Tribunal Colegiado evaluó las circunstancias de la quejosa con base en una perspectiva de género?

135. Esta Primera Sala considera que la respuesta a dicha cuestión es **negativa**.

⁷³ En este punto, la juzgadora o el juzgador debe incorporar elementos como los costos de oportunidad, capacidad económica y cualquier otro que resulte relevante dentro de este contexto.



136. La recurrente alega en su escrito de agravios que las normas impugnadas generan un impacto diferenciado respecto a hombres y mujeres. Esto a partir de un prejuicio indebidamente generalizado de que las mujeres deben dedicarse mayoritariamente al trabajo del hogar, factor que se encuentra presente tanto en el matrimonio como en el concubinato, y que el Tribunal Colegiado no tomó en cuenta al momento de analizar sus conceptos de violación, por lo que no cumplió con su obligación constitucional de juzgar con perspectiva de género.

137. El derecho humano a recibir justicia bajo un método con perspectiva de género deriva expresamente de los artículos 1o. y 4o., párrafo primero, de la Constitución y en su fuente convencional en los artículos 2,⁷⁴ 6⁷⁵ y 7⁷⁶ de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra

⁷⁴ "Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

"a. Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprenda, entre otros, violación, **maltrato** y abuso sexual; ..."

⁷⁵ "Artículo 6. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

"a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

"b. **El derecho de la mujer a ser valorada** y educada **libre de patrones estereotipados** de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."

⁷⁶ "Artículo 7

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

"a. Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

"b. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

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

"d. Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

"e. Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

"f. Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;



la Mujer.⁷⁷ Así como en el artículo 16,⁷⁸ de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer.

138. La convención establece que es imprescindible que en toda controversia en la que se adviertan posibles desventajas ocasionadas por estereotipos culturales o bien que expresamente den cuenta de denuncias por violencia de género en cualquiera de sus modalidades, las autoridades del Estado deben implementar un protocolo para ejercer sus facultades atendiendo a una perspectiva de género.⁷⁹

"g. Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces; y,

"h. Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta convención."

⁷⁷ Véase la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve. [D.O.F. 19-01-1999] (Mex.).

⁷⁸ "Artículo 16.1. **Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares** y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"a) El mismo derecho para contraer matrimonio;

"b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;

"c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;

"d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

"e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

"f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

"g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;

"h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso."

⁷⁹ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, Párrafos 396 y 397.



139. Es en ese sentido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁸⁰ ha destacado que los estereotipos de género se refieren a una concepción de atributos, conductas, características o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Su creación y uso es particularmente grave cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas de las personas. En especial, en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades estatales.

140. La Corte Interamericana ha identificado, reconocido, visibilizado y rechazado los estereotipos de género por ser incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos sobre los cuales los Estados deben tomar medidas de erradicación. En especial cuando sirven de justificación para violentar a las mujeres o salir impunes, para violar sus garantías judiciales o para que el Estado justifique acciones diferenciadas que se traduzcan en un perjuicio para las propias mujeres.⁸¹

141. A su vez, esta Primera Sala ha establecido que es deber de los tribunales juzgar con perspectiva de género.⁸² Aun cuando las partes no lo soliciten, los Jueces deben verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad –ya sea en el derecho aplicable o a raíz de los hechos del caso– que impida que las mujeres accedan a una justicia completa e igualitaria.

142. Al respecto, esta Sala ha considerado que el Juez debe tomar en cuenta los siguientes elementos: 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 que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia,

⁸⁰ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, Párrafos 396 y 397.

⁸¹ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. 9 de marzo de 2018, párrafos 294 y siguientes.

⁸² Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.", en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de dos mil dieciséis, Libro 29, Tomo II, página 836 y número de registro digital: 2011430.



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 con el contexto de desigualdad por condiciones de género. Para ello debe v) aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de las niñas y niños; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios.⁸³

143. En concordancia con los precedentes de este Alto Tribunal, un análisis que esté basado en la perspectiva de género en el caso concreto debió traducirse en que el Tribunal Colegiado tomara en consideración el papel que la hoy recurrente desempeñó como pareja del *de cuius*. Es obligación de las y los operadores jurisdiccionales "el reconocer la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres como consecuencia de lo que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y rol que debieran asumir como corolario inevitable de su sexo".⁸⁴

144. En el caso concreto, la recurrente argumentó encontrarse en una especial situación de vulnerabilidad económica, derivada del hecho de que se dedicó a cuidar y atender su pareja durante su enfermedad y que mientras ellos vivían juntos ella se dedicó preponderantemente al hogar, cuestiones que son especialmente relevantes en esta clase de controversias. Pues es justamente en el seno de las relaciones de familia en que se presenta con mayor frecuencia una distribución desigual de los roles, muchas veces con base en estereotipos de género. Situación que repercute desproporcionadamente en perjuicio de las mujeres, quienes se ven con mayor frecuencia en una situación de vulnerabilidad con motivo de la terminación de la relación, ya sea por la desintegración del núcleo familiar o, como en el presente caso, por el fallecimiento de su pareja.

⁸³ Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.", en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de dos mil dieciséis, Libro 29, Tomo II, página 836 y número de registro digital: 2011430.

⁸⁴ Véase la tesis 1a. XXVII/2017 (10a.), de rubro: "JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.", en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, marzo de dos mil diecisiete, Libro 40, Tomo I, página 443 y número de registro digital: 2013866.



145. En esta inteligencia, toda vez que el Tribunal Colegiado no tomó en consideración estos elementos, de oficio, al momento de emitir su resolución, el agravio hecho valer por la recurrente resulta **fundado**.

V. DECISIÓN

146. Dadas las conclusiones alcanzadas, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, para que nuevamente analice la litis de amparo partiendo de una interpretación sistemática de la figura del concubinato en la legislación del Estado de Jalisco e incorpore el análisis contenido en la segunda cuestión de la presente ejecutoria, apegándose al resolver la controversia al método de impartición de justicia con perspectiva de género.

147. Por tanto, 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 Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito para los efectos precisados en esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, vuelvan 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 por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho de formular voto concurrente, y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Ofi-



cial 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. 22/2016 (10a.), 1a./J. 32/2017 (10a.) y aislada 1a. XXVII/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas y 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 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 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONCUBINATO. EL PLAZO ESTABLECIDO COMO ELEMENTO PARA SU CONFIGURACIÓN NO PUEDE JUSTIFICAR POR SÍ MISMO LA EXCLUSIÓN DE DETERMINADOS MODELOS DE FAMILIA DE LA PROTECCIÓN LEGAL Y CONSTITUCIONAL (CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE JALISCO).

Hechos: Una mujer demandó de la sucesión del hombre con quien había cohabitado hasta el día de su fallecimiento, el reconocimiento de su carácter de concubina y el pago proporcional de alimentos. La Sala responsable consideró que no se había acreditado el plazo de cinco años exigido en la legislación local para actualizar la existencia del concubinato. La actora promovió amparo directo, en el cual argumentó que el plazo era desproporcional y discriminatorio por lo que solicitó la declaración de inconstitucionalidad de éste.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es injustificado no reconocer la existencia del concubinato por no cumplir con la exigencia general de un plazo. Pues si bien, la temporalidad busca dar certeza y seguridad jurídica a una relación de hecho, ello no debe convertirse en un requisito que prive a uno de los concubinos del derecho a la protección a la familia prevista en el artículo 4o. de la Constitución Federal.

Justificación: Si bien el plazo de cohabitación como elemento para acreditar el concubinato previsto en el Código Civil del Estado de Jalisco es importante y satisface la necesidad de seguridad jurídica, ésta tiene también



como consecuencia que la norma sea sub-incluyente. Pues excluye de su ámbito de protección a las parejas que, habiendo emprendido un proyecto de vida en común fundado en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada con la finalidad de convivir de forma estable, no alcancen a satisfacer el requisito de temporalidad. Por lo que esto implica que sean descartados de este régimen de convivencia pese a ser parte de una unidad familiar. De ahí, que es necesario buscar alternativas para alcanzar la finalidad de la norma, que es la seguridad jurídica, sin excluir injustificadamente a quienes, por elección o por circunstancias ajenas a su voluntad no alcancen a satisfacer estos requisitos, ello a través de una valoración armónica de la totalidad de circunstancias de hecho propias de cada caso. Es por lo que deben establecerse de manera enunciativa, mas no limitativa, criterios que las y los juzgadores deban observar para determinar la existencia de la unión de hecho, a saber: I) el nivel de compromiso mutuo; II) la existencia de una relación estable de carácter sentimental entre las partes; III) la existencia de un domicilio común, su naturaleza y alcance; IV) las relaciones de dependencia económica que puedan existir entre las partes; V) la conformación de un patrimonio común; VI) los aspectos públicos de la relación; VII) las contribuciones pecuniarias o de otro tipo realizadas por las partes; VIII) el posible perjuicio de las partes en caso de negarse la declaratoria; y, IX) cualquier otro elemento que permita al tribunal discernir la existencia de elementos de solidaridad, afectividad y ayuda mutua entre las partes.

1a./J. 125/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1766/2021. 18 de mayo de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 125/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de septiembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DAÑO MORAL. SU EXCLUSIÓN EN UN CONTRATO DE SEGURO OBLIGATORIO DE AUTOMÓVIL CON COBERTURA DE RESPONSABILIDAD CIVIL ES INCONSTITUCIONAL.

LEGITIMACIÓN ACTIVA. EL CONDUCTOR DE UN VEHÍCULO, AUN NO SIENDO EL CONTRATANTE O ASEGURADO DIRECTO, EN SU CALIDAD DE USUARIO CON DERECHO A BENEFICIARSE DEL CONTRATO DE SEGURO, PUEDE IMPUGNAR LAS CLÁUSULAS QUE LE PERJUDIQUEN.

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. SU ALCANCE CUBRE A LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE SEGUROS Y GENERA OBLIGACIONES PARA LAS ASEGURADORAS PRIVADAS.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1324/2021. QUÁLITAS COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.B. DE C.V. 1 DE DICIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE SEPARA DE LOS PÁRRAFOS SETENTA Y SIETE A SETENTA Y NUEVE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: JORGE FRANCISCO CALDERÓN GAMBOA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del día **uno de diciembre de dos mil veintiuno**.

SENTENCIA:

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **1324/2021**, interpuesto por ***** contra la sentencia dictada el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo *****.



ÍNDICE

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	2
II. COMPETENCIA	22
III. OPORTUNIDAD	23
IV. LEGITIMACIÓN	23
V. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO	24
VI. ESTUDIO DE FONDO	34
A. La protección de los consumidores respecto de los usuarios de seguros	34
B. Legitimación para impugnar cláusulas del contrato de seguro de automóvil	43
C. Procedencia de la exclusión del daño moral de la cobertura de la responsabilidad en el contrato de seguro de automóvil	49
VII. DECISIÓN	61
VIII. RESUELVE	61

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE:

1. A continuación, se precisan los antecedentes necesarios para conocer el asunto y resolver lo conducente en el presente recurso.¹

¹ Los antecedentes del caso fueron extraídos de la sentencia del Tribunal Colegiado en el amparo directo ***** , mismas que se visualizan en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.



A. CAUSA PENAL, APELACIÓN Y SENTENCIA

2. **Causa penal.** El trece de diciembre de dos mil trece se dictó sentencia en los autos del proceso penal *****; seguido en contra de ***** (en adelante ***** o demandado), en el que se resolvió que fue penalmente responsable de la comisión culposa del delito de homicidio y se le impuso una pena privativa de libertad, se le suspendieron sus derechos de licencia para conducir y se le condenó a la reparación del daño.

3. **Apelación.** Inconformes, el sentenciado y su defensora particular interpusieron recurso de apelación, al que correspondió el número de toca *****; que modificó la sentencia recurrida, en lo que aquí interesa, confirmando la condena al pago de la indemnización derivada de la comisión del delito, pero absolviéndolo de la reparación del daño moral y perjuicios ocasionados, bajo la consideración de que no se contó con medios de prueba que acreditaran su existencia. Esta resolución quedó firme al no haber sido impugnada.

B. JUICIO ORDINARIO CIVIL

4. **Juicio ordinario civil.** En consecuencia de lo anterior ***** (en adelante *****) por propio derecho y en ejercicio de la patria potestad sobre sus dos menores hijos ***** y *****; ambos de apellidos ***** (en adelante dos menores hijos) y como albacea de la sucesión de ***** (en adelante *****) demandaron en la vía ordinaria civil de *****: i) la indemnización por el daño moral que causó el demandado a sus menores hijos y de la actora al afectar sus sentimientos por haber privado de la vida al padre de sus hijos, por el pago de \$***** (*****); en favor de cada uno de los afectados; ii) el pago de \$***** (*****); por concepto de indemnización por la reparación del daño material, de conformidad con lo previsto en el artículo 1915 del Código Civil de la Ciudad de México, en relación con el diverso artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo; iii) el pago del costo de todas las sesiones requeridas para atención psicológica y psiquiátrica y, iv) el pago de gastos y costas. De la demanda conoció el Juez Trigésimo Primero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien lo registró con el número *****.

5. **Contestación.** El demandado dio contestación a la demanda en la que opuso las excepciones y defensas que estimó pertinentes. Asimismo, solicitó se



llamara a juicio a **Quálitas Compañía de Seguros, Sociedad Anónima Bursátil del Capital Variable** (en adelante **Quálitas**), porque la sentencia que se dictara podría depararle perjuicio a sus intereses. Ante ello, la representante de dicha compañía compareció a juicio e hizo valer lo que a su interés convino.²

6. **Sentencia de primera instancia.** Agotado el procedimiento, el Juez dictó sentencia el tres de octubre de dos mil diecisiete en la que: i) absolvió al demandado de las prestaciones reclamadas; ii) declaró que la sentencia no le deparaba perjuicio al tercero llamado a juicio **Quálitas** y, iii) condenó a la actora al pago de gastos y costas.

7. **Recurso de apelación.** Inconforme con la anterior decisión, la actora, en representación de sus menores hijos y como albacea de la referida sucesión a través de su mandatario judicial, interpuso recurso de apelación (*****) y la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México dictó sentencia el once de abril de dos mil dieciocho en la que revocó la sentencia recurrida y no hizo especial condena en costas en la primera instancia. La modificación consistió en: i) condenar al demandado al pago de la cantidad de \$***** (*****) por conceptos de indemnización por responsabilidad civil y de reparación del daño material; ii) absolvió al demandado del pago de una indemnización por concepto de daño moral; iii) declaró que la presente resolución le causaba perjuicio a la tercera llamada a juicio Quálitas y, iv) no hizo condena en costas en dicha instancia.

C. DEMANDA DE AMPARO DIRECTO

8. **Juicio de amparo directo.** En contra de la sentencia de segunda instancia, la actora por derecho propio y en representación de sus menores hijos, así como en su carácter de albacea de la sucesión referida, promovió amparo directo. Del asunto conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el cual lo registró con el número **D.C. ******* y dictó sentencia el tres de octubre de dos mil dieciocho en la que concedió el amparo solicitado, para el efecto de que: i) la Sala responsable dejara sin efectos el acto reclamado; ii)

² Expediente de primera instancia, fojas 88 a 160.



dictara una nueva sentencia en la que reiterara las cuestiones que no fueron materia de concesión; iii) cuantificara el monto que correspondiera pagar a los hijos del *de cuius* como indemnización por concepto del daño moral ocasionado, y la cantidad que resultara del ejercicio aritmético que realizara la alzada, sería la cantidad que debería pagar a cada uno de los actores y, iv) tomara en cuenta la prestación reclamada consistente en el pago de las sesiones que se requieran en la materia de psicología y psiquiatría, con base en las pruebas y demás elementos de convicción que obraran en actuaciones.

D. RECURSO DE REVISIÓN

9. **Recurso de revisión.** En contra de la anterior decisión ***** por propio derecho interpuso recurso de revisión y la Primera Sala de este Alto Tribunal conoció del asunto y lo registró con el número **7351/2018**, la cual en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve por mayoría de cuatro votos,³ se determinó desecharlo y declarar firme la sentencia recurrida de tres de octubre de dos mil dieciocho por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo *****.

10. **Cumplimiento.** Posteriormente, al haber quedado firme la sentencia recurrida de tres de octubre de dos mil dieciocho, la Sala responsable en cumplimiento a la ejecutoria de amparo en cita, dictó una nueva resolución dentro del toca ***** el veinticuatro de febrero de dos mil veinte en el sentido de declarar parcialmente fundados los agravios de la apelante y revocó la sentencia definitiva de tres de octubre de dos mil diecisiete dictada por el Juez de origen para quedar en los términos precisados en la resolución de veinticuatro de febrero antes mencionada y no hizo condena en costas. La modificación quedó de la siguiente forma: i) condenó al demandado (*****) al pago de \$***** (*****), por concepto de indemnización por responsabilidad civil; ii) lo condenó al pago de una indemnización por concepto de daño moral por la cantidad de \$***** (***** y la suma de \$***** (***** por concepto de cinco sesiones de terapia psicológica para cada uno de los co-actores y una sesión familiar; iii) señaló que dicha resolución le deparaba perjuicio a la tercera

³ En contra del emitido por el Ministro Pardo Rebolledo.



llamada a juicio **Quálitas** en la inteligencia de que sólo respondería hasta la suma asegurada y, iv) no hizo condena en costas.

E. SEGUNDA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO

11. **Segundo juicio de amparo directo.** Inconforme con dicha sentencia **Quálitas**, a través de su apoderada, promovió juicio de amparo directo del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (*****). Por escrito presentado el veintinueve de septiembre de dos mil veinte ***** , por derecho propio en calidad de tercero interesado, hizo valer una causal de improcedencia con base en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo.

12. Respecto a la causal de improcedencia señaló lo siguiente:

- El amparo directo interpuesto por **Quálitas**, es improcedente en términos del artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, ya que la quejosa señaló como acto reclamado la sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, dictada en cumplimiento a una ejecutoria de amparo y sin libertad de jurisdicción en el toca número ***** , por la Sala responsable, de ahí su improcedencia, ya que el acto reclamado se emitió en cumplimiento a una ejecutoria de amparo, dictada el tres de octubre de dos mil dieciocho en el juicio de amparo directo ***** , por el referido Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que concedió el amparo a los entonces quejosos (aquí terceros interesados), ***** , como albacea de la sucesión de ***** , por su propio derecho y en representación de los demás actores en el juicio natural de ***** y ***** , ambos de apellidos ***** .

- El Tribunal Colegiado concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable, dejara insubsistente su sentencia de once de abril de dos mil dieciocho y dictara una nueva en la que reiterara las cuestiones que no fueron materia de concesión en el juicio de garantías y cuantificara el pago de la indemnización reclamada por daño moral, sin conceder libertad o plenitud de jurisdicción al tribunal de alzada.

- Señala que el veinticuatro de febrero de dos mil veinte, la autoridad responsable, emitió una nueva sentencia en la que acató cabalmente los lineamientos



del órgano jurisdiccional que tuvo por cumplida satisfactoriamente la ejecutoria de amparo con la sentencia que se emitió y que la aquí quejosa señala como acto reclamado. Ante ello, es que solicita que se deseche por notoria y manifiestamente improcedente la demanda de amparo presentada por la quejosa, como tercera llamada a juicio natural siendo aplicable la tesis de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN CUMPLIMIENTO DE UN FALLO PROTECTOR. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE AMPARO QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE EL DERECHO A CONTAR CON UN RECURSO EFICAZ."

- Señaló que en el juicio natural al contestar la demanda solicitó que se llamara a juicio como tercera a **Quálitas**, porque la sentencia que se dictara podría depararle perjuicio a sus intereses. Infiere que la empresa quejosa, fue emplazada como tercero interesada en el juicio de amparo directo ***** , dejó de promover demanda de amparo adhesivo para fortalecer el acto reclamado que absolvió de condenar por la responsabilidad civil reclamada a la actora y, según lo previsto por el artículo 182 de la Ley de Amparo, es inconcuso, indudable e indiscutible que precluyó su derecho de hacerlo.

13. Posteriormente, en proveído de nueve de octubre de dos mil veinte, se admitió a trámite la demanda de amparo, se tuvieron por formulados los alegatos del tercero interesado en relación con la referida causal de improcedencia invocada y se señaló que se estudiaría en la sentencia de amparo, por último se dio vista con la admisión al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, quien no formuló pedimento.

14. Mediante escrito de fecha de presentación **treinta de octubre de dos mil veinte**, ***** promovió amparo adhesivo. El seis de noviembre siguiente se admitió a trámite y se dio vista a su contraria para que manifestara lo que a su interés conviniera, sin que esta haya expuesto manifestación alguna.

15. **Sentencia.** Una vez agotadas las etapas procesales el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito dictó sentencia el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, en la que concedió el amparo solicitado por **Quálitas** para el efecto de que: i) se dejara insubsistente la sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, dictada en el toca *****; ii) dictara otro fallo, en



el que considerara que al tratarse el daño moral de una cuestión novedosa, por no haber sido materia de estudio en la sentencia combatida, tomara en cuenta las documentales consistentes en la póliza de seguro, así como las condiciones generales exhibidas por la empresa aseguradora, las que fueron admitidas en el juicio de origen, y con base en ello, determinara si era procedente o no el pago a la indemnización por el concepto de daño moral; iii) reiterara todas las consideraciones que no fueron materia de la concesión y, iv) informara y demostrara ante el Tribunal Colegiado de Circuito el cumplimiento de la presente ejecutoria. Por otra parte, respecto del amparo adhesivo se negó el amparo al tercero interesado (*****).

16. **Consideraciones de la sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento calificó por una parte de inoperantes y por otra, fundados los argumentos expuestos por la quejosa (**Quálitás**), al considerar que:

a) Respecto de la causal de improcedencia hecha valer por el tercero interesado ***** determinó que sus argumentos eran infundados, ya que el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo no transgrede el derecho a contar con un recurso eficaz, ya que tal numeral no tiene como propósito limitar o cerrar la posibilidad de ejercer un derecho fundamental, sino establecer un caso de improcedencia del juicio de amparo atendiendo a razones de seguridad jurídica y de cosa juzgada; además que tal artículo cumple con el postulado previsto en el artículo 17 constitucional relativo en procurar una justicia pronta y expedita, que asegure su correcta y funcional administración. (F. 27 a 36).

b) Por otra parte, respecto a los argumentos expuestos por **Quálitás** se calificaron de inoperantes y sustancialmente fundados y suficientes para conceder el amparo, al considerar que: Todos los argumentos relacionados con el tópico de responsabilidad civil objetiva ya habían sido analizados en la diversa ejecutoria dictada por el referido Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento en la sentencia de tres de octubre de dos mil dieciocho en el juicio de amparo ***** en el que se concedió el amparo. Y en relación con el tema de daño moral que fue materia de estudio en la referida ejecutoria (*****), pero sólo para efectos de cuantificación, no así para deslindar responsabilidades, lo que es una cuestión novedosa en la litis constitucional, de ahí que le asiste la razón



a la quejosa al manifestar que solamente estaba obligada a resarcir el daño material por responsabilidad material civil, no así por el concepto de daño moral. Se concluyó que solamente se encontraba obligada en términos de lo expresamente pactado en el contrato de seguro y de las cláusulas contenidas en las condiciones generales, por lo que no se encontraba obligada al pago de una indemnización por concepto de daño moral, al encontrarse expresamente excluido, en términos de lo dispuesto por la cláusula tercera, numeral doce de las condiciones generales a la póliza de seguro. (F. 43, 76 y 91).

c) Respecto a los argumentos planteados en el amparo adhesivo del tercero interesado calificó de inatendibles los argumentos expuestos, por lo que negó la protección respecto a la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley sobre el Contrato de Seguro combatida. Estimó que tal numeral no guardaba relación con los artículos 14, 16, 17 y 28, párrafo tercero, constitucionales, pues el artículo impugnado se refiere a los requisitos que deben contener las pólizas y documentos que contengan cláusulas adicionales, y los artículos constitucionales se refieren al principio de legalidad; a que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma entre otras cosas y, el artículo impugnado señala los precios máximos a los artículos, materiales o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular y de aquellas modalidades que deben imponerse a la organización de la distribución de materias o productos a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencias en el abasto, así como el alza de precios, lo que no guardaba relación con los contratos de adhesión y la desigualdad entre las partes. Además de que la adherente no fue parte en la relación contractual, pues de la póliza aparecía que la asegurada era ***** (en adelante *****) y esa cuestión no fue materia de controversia en el juicio de origen, pues en ese juicio la litis se centró en determinar si existió o no responsabilidad civil extracontractual; esto es, la provocada en el accidente en que privó de la vida a *****, lo que quedó acreditado en la causa penal *****, encontrándose como responsable a ***** de cometer el delito de homicidio culposo, lo que además constituyó cosa juzgada al haberse comprobado la responsabilidad penal del inculpado, así como la indemnización y cuantificación del daño material y moral en sede civil, dentro del juicio de amparo directo *****; de ahí que el argumento del adherente de que se llamara a juicio a ***** por ser ella la que suscribió el contrato de seguro era ineficaz, por no ser materia de controversia en el juicio



natural, pues en todo caso la compañía aseguradora debió de manifestarlo como excepción, lo que no aconteció. (F. 102 a 105).

d) Por otra parte, calificó como inatendibles e infundadas las razones expuestas por el adherente, ya que pretendió fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, respecto a que fue correcto que en la sentencia reclamada la Sala responsable declarara que la resolución de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, dictada en la apelación *****, le deparaba perjuicio a la aseguradora **Quálitas** por la condena al pago de \$***** (*****) por concepto de indemnización por responsabilidad civil, así como por daño moral por la cantidad de \$***** (*****) y que esa condena era cosa juzgada, al haber sido materia de la ejecutoria dictada el tres de octubre de dos mil dieciocho en el juicio de amparo *****, por lo que fue correcto que la Sala responsable la condenara por ambos conceptos; ya que van encaminadas a combatir cuestiones de fondo que no le favorecieron y debió hacerlas valer mediante un juicio de amparo principal, por la propia naturaleza del adhesivo, que sólo permite fortalecer las consideraciones de la autoridad responsable o en su caso que se hicieran valer violaciones al procedimiento que pudiera afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo. (F. 120 a 122).

e) Pretende impugnar consideraciones de la sentencia que rijan un punto resolutivo específico autónomo que perjudique al adherente, al ser propias del juicio de amparo principal, sin que sea obstáculo a lo anterior que, en el quinto párrafo del artículo 182 de la Ley de Amparo se precise que los conceptos de violación deberán estar encaminados a impugnar las consideraciones que concluyan en un punto decisorio que le perjudica, ya que no puede atenderse exclusivamente al tenor de esa parte del precepto, sin hacer una apreciación integral y sistemática de él, pues admitir que en el amparo adhesivo la parte que obtuvo el fallo favorable también puede controvertir los argumentos que le perjudicaron, implicaría una doble desventaja para quien promovió el amparo principal; la primera radicaría en que, a pesar de que ella únicamente contó con una oportunidad para impugnar el fallo, consistente en un plazo de quince días para promover el juicio, su contraparte habría contado con dos oportunidades: 1) los quince días que tuvo para promover el amparo principal; y, 2) los quince días posteriores a la admisión de la demanda de amparo, en vía adhesiva.



f) Por ello, al alegar el adherente que en la póliza no se señaló que estaba cubierto el daño moral y que estaba obligada la aseguradora a indemnizar por ese concepto, al no haber acreditado la exclusión conforme al artículo 59 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, y que al existir un seguro, el cual es obligatorio contratarlo por disposición legal, debe cubrir la responsabilidad civil ocasionadas por terceras personas, hasta por la cantidad asegurada de \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional), además de que no quedó acreditado que exhibió las condiciones generales del contrato base de la acción, cuya cláusula tercera no era clara, por lo que todas esas manifestaciones resultaban inatendibles, porque el quejoso adherente debió plantearlas en un amparo principal.

g) Si bien el tema del daño moral fue materia de estudio en el amparo directo ***** , pero para efectos de cuantificación, mas no para precisar responsabilidades, esto es, la materia de estudio consistió en determinar si debía indemnizarse a los entonces quejosos ***** , como albacea de la sucesión de ***** , en representación de sus dos menores hijos, por daño moral, al considerarse que al haber sido partes dentro del juicio ordinario civil del que derivó el acto reclamado, sin haberse tomado en cuenta su prestación identificada en el inciso A) de su demanda, ello consistió en una violación flagrante a sus derechos fundamentales, al no poder ser indemnizados con motivo de la violación de un derecho protegido en los ordenamientos internacionales, como dispone el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantizan al lesionado la restitución del goce de su derecho vulnerado y que se reparen las consecuencias de la medida o situación que configuró la vulneración de esos derechos, así como el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

h) Por lo que la Sala responsable al dictar una nueva sentencia en cumplimiento a la ejecutoria de tres de octubre de dos mil dieciocho, en el juicio de amparo ***** , resolvió que le deparaba perjuicio a la tercero llamada a juicio, hoy quejosa, en su carácter de empresa aseguradora, las condenas al pago de una indemnización por responsabilidad civil y daño moral, al estimar que en cumplimiento a los lineamientos de dicha ejecutoria reiteró las cuestiones que no fueron materia de concesión en el juicio de amparo. Es decir, al no haberse determinado que debía excluirse a la tercera llamada a juicio de la condena-



ción de las cantidades que se liquidarían en acatamiento a esa ejecutoria, lo procedente fue que esta sentencia le parara perjuicio a **Quálitas**. Consideración que no se encontraba ajustada a derecho, porque si bien la Sala responsable estaba obligada a acatar las consideraciones que fueron materia del diverso juicio de amparo directo ***** y a su vez, reiterar las cuestiones que no fueron materia de la concesión, también lo fue que el tema de daño moral no había sido materia de pronunciamiento en las sentencias anteriores, de tal suerte que al tratarse de una cuestión novedosa, la Sala responsable debió analizar lo concerniente al daño moral y verificar si se actualizaba o no al presente asunto antes de decidir que le paraba perjuicio a esta última. De ahí lo infundado del argumento del adherente respecto a que debió condenarse a la aseguradora quejosa al pago de indemnización por concepto de daño moral, por constituir cosa juzgada, lo que es incorrecto, porque en la sentencia de tres de octubre de dos mil dieciocho, dictada en el expediente ***** , en donde fueron quejosos ***** , por su propio derecho, en representación de sus entonces dos menores hijos y como albacea de ***** , se dijo que tenían derecho a recibir una indemnización justa por concepto de daño moral, lo que constituyó una nueva condena resuelta por la Sala en la sentencia impugnada, de ahí que era obligación de la autoridad responsable tomar en cuenta todos aquellos elementos de convicción que tuviera a su alcance para determinar cómo le depararía perjuicio ese concepto. En este caso tomar en cuenta la póliza y condiciones generales del seguro de contrato de automóvil base de la acción en términos de lo expresamente pactado. (F. 124 a 129).

i) En relación al argumento de que era procedente el pago de una indemnización por concepto de responsabilidad civil, a la que fue condenado ***** al estar amparado en la póliza de seguro; ello fue planteado por la quejosa principal, el cual resultó infundado, en esta sentencia, por lo que al no causarle perjuicio al adherente, se torna inatendible dicha manifestación, como acontece cuando se niega el amparo a un promovente, la consecuencia inmediata es que se declare sin materia el amparo adhesivo, porque la finalidad de éste es fortalecer las consideraciones de la sentencia combatida, a fin de que quien obtuvo sentencia favorable no quede indefenso; es decir, que subsista el acto reclamado que favoreció a la parte tercero interesada. En esa virtud, si en el caso han sido desestimados los conceptos de violación formulados por el quejoso en el amparo principal, lo que implica que el acto reclamado subsista en los términos en que fue emitido, entonces, debe declararse sin materia el referido amparo



adhesivo, pues su estudio resulta innecesario al subsistir el acto reclamado que favoreció a la tercero interesada y quejosa en el amparo adhesivo. Por ello, es que se negó el amparo al quejoso adherente y se determinó conceder el amparo a la quejosa principal. (F. 129 y 130).

F. SEGUNDO RECURSO DE REVISIÓN

17. **Segundo recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia de amparo dictada en el juicio que nos ocupa (*****), el tercero interesado *****, por derecho propio, interpuso recurso de revisión, mediante escrito presentado el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno,⁴ ante la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, recibido al día siguiente en el Tercer Tribunal Colegiado de la referida materia y Circuito, y por acuerdo de veintiséis del mismo mes y año⁵ la presidenta del Tribunal Colegiado tuvo por interpuesto el recurso y ordenó remitir los autos del juicio de amparo a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

18. **Agravios del recurrente.** En esencia hizo valer los siguientes argumentos.

a) **Primero.** En el amparo adhesivo solicitó la interpretación del artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución Federal, con el objetivo de que se determinara el alcance y contenido de los derechos de los usuarios de los servicios financieros no contratantes frente a las aseguradoras al tratarse de contrato de adhesión; pues con dicho pronunciamiento supondría una relevancia práctica que impactaría en el sentido del fallo, ya que implicaría analizar si la Constitución Federal reconoce derechos a ese sector que también está en desequilibrio frente a la aseguradora (como ya dijo la Suprema Corte frente a los consumidores),⁶ y con base en ello, determinar si al ser el seguro de automóvil un contrato de adhesión tiene derecho a exigir que la aseguradora cumpla con los términos expresos de la póliza y no en otros documentos donde la ley no genera certeza sobre si son parte de la base contractual al no tener firma de la adherente.

⁴ *Ibidem*, fojas 317 a 344.

⁵ Constancia visualizada en el SISE en el expediente del amparo *****.

⁶ Tesis de rubro: "CONSUMIDOR. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN TIENE RANGO CONSTITUCIONAL."



b) El Tribunal Colegiado de Circuito consideró innecesario interpretar el artículo 28, párrafo tercero, constitucional al considerar que no guardaba relación con el tema de los contratos de adhesión. Sin embargo, analizó la literalidad de la norma y describió su contenido textual, tan es así que arribó a tal conclusión. Y con ello, sí interpretó la referida norma, pero en un sentido literal y restrictivo, pues descartó que dicha norma extendiera su protección a los usuarios de servicios financieros sin compadecerse de la situación de desequilibrio en la que se encuentran.

c) La norma constitucional está referida a aquellos productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, respecto de lo cual exige que la ley proteja a los consumidores y propicie su organización para el mejor cuidado de sus intereses; por lo que es necesario que este Alto Tribunal determine si dicha protección para los consumidores se extiende también a los usuarios de servicios financieros, específicamente a quienes no participan directamente en la relación contractual. Pues la Ley sobre el Contrato de Seguro, no requiere que los documentos ajenos a la póliza que ofrezca la aseguradora en contra del asegurado cumplan con más requisitos que estar impresos, vacío jurídico que permite a la aseguradora invocar cualquier documento sin siquiera demostrar haberlo hecho del conocimiento al contratante ¿en qué medida pueden formar parte de la relación contractual las condiciones generales de seguro cuando éstas no son transcritas en la póliza ni son sometidas a la aprobación, conocimiento o adhesión del asegurado?

d) **Segundo.** La sentencia emitida en el amparo ***** le beneficia en su totalidad. Considera que es necesario desvirtuar el pronunciamiento del Tribunal Colegiado que consideró inatendible su petición de inaplicación de las condiciones generales ante la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley sobre el Contrato de Seguro por vulnerar los principios de certeza jurídica y equidad procesal previstos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Sin embargo, el órgano colegiado consideró que éstos no tenían relación con las formalidades que deben guardar en la elaboración de las pólizas de seguro. La esencia de la Constitución no da lugar a que en ellas se encuentren reglas específicas sobre el tema concreto de los requisitos exigibles para los contratos de adhesión, pero sí se encuentran principios rectores de la conducta del Estado y de los particulares, así los referidos principios son exigibles en cualquier materia; en el caso, la



citada ley. Por lo que el Tribunal Colegiado debió analizar si la norma impugnada respetaba esos principios y no simplemente decir que no encontraba relación entre el contenido de la norma legal y las constitucionales. Al omitir pronunciarse sobre si la norma es constitucional o no, le está dando *in limine* el carácter de documento contractual a las condiciones generales de seguro en las que se encuentran exclusiones ajenas a la póliza. (F. 28 a 30)

e) **Tercero.** Los artículos 24 y 59, en relación con los artículos 19 y 20, todos de la Ley sobre el Contrato de Seguro fueron aplicados por primera vez en toda la secuela procesal del asunto por el Tribunal Colegiado de Circuito en la sentencia recurrida, al considerar que las "condiciones generales de seguro" contienen derechos y obligaciones para las partes, por lo que deben ser tomadas en cuenta para exentar a la aseguradora del pago del daño moral, por lo que considera que la aplicación de tales artículos trascendió en el sentido de la decisión adoptada.

f) Su causa de pedir es que los referidos artículos en su conjunto violan la certeza jurídica y equidad procesal del usuario último del contrato de seguro, en este caso el conductor no contratante que resultó responsable civilmente, y lo hace valer respecto de toda la ley de forma sistemática, porque en ninguno de sus artículos se advierten requisitos razonables para considerar parte de la base contractual a ciertos documentos.

g) Ante ello, esta Primera Sala debe analizar si el derecho a la protección de los intereses de los usuarios no contratantes que reconoce la Constitución, ante la situación de que ellos no forman parte de la relación contractual pero que sí están obligados por ella, exige un mínimo de certeza para que ellos sepan a ciencia cierta cuál fue, a qué se adhirió voluntaria y conscientemente el contratante, y que no se les pretenda aplicar cualquier documento con exclusión que ni siquiera esté firmado o mínimamente se haya demostrado que se hizo del conocimiento del contratante. Por ello, es que solicita sean inaplicados a fin de no tener en cuenta el documento denominado condiciones generales de seguro con el que el órgano colegiado exentó a la aseguradora del pago del daño moral hasta por el monto asegurado, pues la exclusión en dicho documento no está transcrita en la póliza ni dicho documento consta haber sido hecho del conocimiento ni aceptación de la persona que contrató el seguro, por lo que no debe



tener el carácter de "documento base del contrato" ni "puede surtir efectos probatorios" en su contra como conductor del vehículo no contratante. (F. 30 a 36).

h) **Cuarto.** Señala que no pretende usar la presente vía recursiva excepcional para impugnar el contrato de seguro, ya que no es el medio y le ha sido desconocida legitimación para ello, sino que pretende la interpretación normativa de, "qué se debe entender que comprenden los contratos de adhesión", por lo que somete a consideración el tema de los límites a las cláusulas de exclusión en los términos constitucionales. Reitera que como usurario no contratante se considera que carece de legitimación para controvertir un documento asociado a una relación contractual en la que no participó y que, sin embargo, dicha relación contractual lo vincula directamente, por lo que se debe determinar si el principio *pro persona* beneficia también al usuario de los servicios financieros que no es ni el propietario del vehículo ni quien celebró el contrato de seguro con la aseguradora.

i) En términos del derecho a la no discriminación entre los diferentes tipos de usuarios de servicios financieros, determinar si a pesar de no ser el propietario del vehículo ni contratante del seguro, puede hacer valer planteamientos constitucionales relativos a la naturaleza adhesiva del contrato de seguro, en su calidad de usuario de servicios financieros que utiliza o por cualquier otra causa tiene derecho frente a la institución financiera, en el caso como conductor del vehículo asegurado que resultó responsable civilmente a la reparación del daño. Determinar si el principio *pro persona* beneficia al usuario de los servicios financieros que no es ni el propietario del vehículo ni quien celebró el contrato de seguro con la aseguradora. (F. 37 a 38).

j) **Quinto.** El artículo 28 constitucional reconoce el derecho a la protección de los intereses de los consumidores, incluyendo a los usuarios de servicios financieros; y una de las garantías a tal derecho de protección consiste en que las cláusulas de los contratos de adhesión sean justas. El propósito del contrato de seguro es que la aseguradora resarza un daño o pague una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato. Tratándose de contratos de seguro de automóviles de responsabilidad civil frente a terceros, como es el caso, la eventualidad prevista en la responsabilidad civil objetiva y su consecuente reparación del daño, y dada la naturaleza del contrato de responsabili-



dad civil por daños a terceros, necesaria y jurídicamente las cláusulas, para ser justas, deben cubrir, tanto daño moral como daño material hasta por el monto asegurado, pues además ninguna justificación tendría excluir uno u otro, porque ello no se corresponde con la naturaleza de la cobertura. (F. 38 a 39).

k) **Sexto.** Señaló que el presente asunto es una oportunidad para que este Alto Tribunal se pronuncie sobre la eficacia horizontal de los derechos de los usuarios frente a las instituciones de servicios financieros, principalmente del derecho de los usuarios no contratantes a tener un mínimo de certeza sobre las cláusulas a las que efectivamente se adhirió la contratante, las cuales comprometen directamente su esfera de derechos subjetivos a pesar de no haber participado en la relación contractual, asimismo, involucra el derecho a una indemnización expedita a favor de los familiares de la víctima de un siniestro por un vehículo asegurado, ya que el seguro contra daños por responsabilidad civil cubre la consecuencia jurídica de reparación del daño (moral y/o material), por lo que un límite razonable para que las cláusulas sean justas es que no contengan exclusiones injustificadas para cubrir la reparación del daño, y que no son acordes a la naturaleza del contrato. (F. 39 a 41).

19. Trámite en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante auto de catorce de abril de dos mil veintiuno,⁷ el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló, entre otras cosas, que se tramitaba el recurso de revisión de acuerdo con el decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, que entró en vigor el día doce del mismo mes y año, por haberse interpuesto el recurso después de su entrada en vigor; asimismo, se tuvieron por recibidos los autos del juicio de amparo directo, así como el escrito de recurso de revisión, diversas constancias relacionadas al juicio de amparo y de notificación por lista de la resolución del amparo. Señaló que del análisis de la demanda de amparo adhesivo se plantearon entre otros temas, la inconstitucionalidad de los artículos 19, 20, 24 y 59 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, lo cual se relaciona con el tema de la inconstitucionalidad de tales numerales, por violar el derecho a la seguridad jurídica; e interpretación

⁷ Expediente virtual del amparo directo en revisión 1324/2021.



extensiva del artículo 28 constitucional, en relación con los consumidores del servicio financiero de seguros y que en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó que tales planteamientos resultaban inatendibles; lo que en el presente recurso de revisión es lo que controvierte el recurrente (tercero interesado *****), por lo que se surtía una cuestión constitucional y que a consideración de esa presidencia reviste un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, en relación con el tema antes descrito, y con ello: i) ordenó formar y registrar el expediente respectivo bajo el número **1324/2021**; ii) admitió a trámite el amparo directo en revisión, iii) ordenó que se le hiciera saber a la parte quejosa que a partir de que la notificación de este proveído surtiera efectos, comenzaría a transcurrir el plazo de cinco días para hacer valer el recurso de revisión adhesivo y, iv) lo turnó para la elaboración del proyecto correspondiente a la ponencia de la Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.

20. **Avocamiento.** La presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante auto de ocho de julio de dos mil veintiuno,⁸ ordenó el avocamiento del asunto y dispuso el envío de los autos a la ponencia designada.

II. COMPETENCIA

21. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo, 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Máximo Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece. Lo anterior, dado que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo en materia civil, dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, la cual corresponde a la especialidad de esta Sala.

⁸ *Ibidem*.



III. OPORTUNIDAD

22. La sentencia de amparo se notificó por lista a las partes el tres de marzo de dos mil veintiuno;⁹ dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente; es decir, el jueves cuatro del mismo mes y año, en términos del artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que el plazo de diez días que establece el artículo 86 de la ley de la materia para la interposición del recurso de revisión **transcurrió del viernes cinco al viernes diecinueve de marzo de dos mil veintiuno**, sin contar los días seis, siete, trece, catorce y quince de marzo de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles en términos de lo dispuesto en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

23. En tales condiciones, dado que el recurso de revisión se presentó el **jueves dieciocho de marzo de dos mil veintiuno**, su interposición fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

24. La parte promovente del recurso de revisión es el tercero interesado, ***** , por propio derecho, quién en su carácter de parte formal y material, está legitimado para su interposición.

V. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

25. Esta Primera Sala estima que el presente medio de impugnación resulta *procedente*, pues en el caso se satisfacen los requisitos exigibles para ello.

26. Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo,¹⁰ establecen que el

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Con la reforma constitucional de siete de junio de dos mil veintiuno, los requisitos para la procedencia del amparo directo en revisión quedaron de la siguiente manera:

"Art. 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:

"...



recurso de revisión en amparo directo es procedente 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.

27. 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 decidir sobre tales cuestiones planteadas.

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.

"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; ..."

Con la entrada en vigor de las reformas a la Ley de Amparo de ocho de junio de dos mil veintiuno, el artículo 81, fracción II, tiene la siguiente redacción:

"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."



28. Al respecto, habiéndose surtido el requisito de constitucionalidad, se actualiza el diverso de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.¹¹

29. Esto es, serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan ambas características. Dicho con otras palabras, basta que en algún caso no esté satisfecha cualquiera de esas condiciones, o ambas, para que el recurso sea improcedente. Por tanto, la ausencia de cualquiera de esas propiedades es razón suficiente para desechar el recurso por improcedente.¹²

30. Por otra parte, en forma excepcional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha admitido la procedencia del recurso de revisión cuando la cuestión de constitucionalidad, es decir, la impugnación de una norma de carácter general, o la interpretación directa de normas constitucionales o del contenido y alcances de un derecho humano, provienen directamente de lo decidido en la sentencia de amparo por el ejercicio de facultades del Tribunal Colegiado. Lo anterior, cuando es en el fallo de amparo donde *se actualiza la primera aplicación en perjuicio del quejoso o tercero interesado*, de la norma general o de la interpretación directa de preceptos fundamentales o derechos humanos de que se trate,¹³ pues en tal caso, es evidente que el tema de constitucionalidad, al no

¹¹ Cfr. amparo directo en revisión 1644/2021.

¹² Estas consideraciones fueron sustentadas en el amparo directo en revisión 1126/2021, aprobado por esta Primera Sala en sesión de 18 de agosto de 2021, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹³ Décima Época, registro digital: 2014101, instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, materia(s): común, tesis: 1a. XLII/2017 (10a.), página 871, de rubro y texto: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SUPUESTO EN EL QUE LA INTRODUCCIÓN DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO PUEDE DAR LUGAR POR EXCEPCIÓN A SU PROCEDENCIA. Esta Primera Sala ha sostenido en la jurisprudencia 1a./J. 150/2005 (1) que no es posible introducir cuestiones de cons-



derivar del acto reclamado, no pudo plantearse en la demanda de amparo o en el amparo adhesivo; y su impugnación en el amparo directo en revisión resultará oportuna, además que evitará que cause ejecutoria la sentencia de amparo y se constituya en cosa juzgada sin que antes se examine la constitucionalidad de las normas generales aplicadas o de la interpretación directa de normas constitucionales o de derechos humanos.

31. En vista de lo anterior, es que en el caso, sí se satisfacen los presupuestos de procedencia referidos conforme a este último supuesto.

32. Ello, en atención a que en el presente caso el demandado –tercero interesado– (conductor del vehículo con el que se causó el fallecimiento de la víctima), ya fue condenado a pagar una cantidad de dinero por concepto de indemnización y reparación de **daños materiales**, lo cual es una **cuestión firme** con motivo de la ejecutoria del primer juicio de amparo directo ***** sustanciado respecto de la secuela procesal del asunto.

33. En relación con lo anterior, no está a discusión que la sentencia de alzada que constituye el acto reclamado, **depara perjuicio** a la aseguradora que participó en el proceso de origen como tercera llamada a juicio; de hecho, en el segundo juicio de amparo directo ***** del que deriva el presente recurso de revisión, la aseguradora admitió y no controvertió, que sí se actualiza su obligación de pago contraída en el contrato de seguro, respecto de la cobertura de

titucionalidad en los agravios del recurso de revisión si dichos planteamientos no se hicieron valer en la demanda de amparo. Sin embargo es importante entender que dicha regla está construida bajo un presupuesto lógico específico: que tales planteamientos hubieran podido ser formulados desde la demanda de amparo, por lo que si el quejoso estuvo en aptitud de hacerlo y fue omiso, entonces no resulta posible que los introduzca con posterioridad en los agravios del recurso de revisión, pues ello implicaría variar la litis del juicio de amparo. En consecuencia, debe decirse que esta regla no cobra aplicación cuando derivado de las particularidades del juicio de amparo, los agravios formulados en el recurso de revisión constituyen la única vía con la que cuenta el recurrente para hacer valer sus planteamientos de constitucionalidad, ya sea porque no estaba en aptitud de acudir al juicio de amparo en calidad de quejoso, o bien porque estándolo, el planteamiento de constitucionalidad deriva de la resolución del tribunal colegiado de circuito, al ser dicha sentencia el primer acto de aplicación de la norma combatida o la primera vez que se introduce la interpretación constitucional que se controvierte, sin que ello de ninguna manera implique derogar los requisitos de procedencia del recurso de revisión, ni mucho menos desvirtuar su naturaleza excepcional."



responsabilidad civil prevista en la póliza, que cubre esa clase de **daños materiales**, y así lo dejó claro el Tribunal Colegiado, por lo que, esa condena a cargo del demandado causante del daño, *será cubierta por la aseguradora con cargo a la suma asegurada*.

34. Por otra parte, también debe precisarse que conforme a la sentencia del primer juicio de amparo directo *********, quedó determinado **que no existía cosa juzgada** respecto de la pretensión de la parte actora de obtener una reparación por el **daño moral**, la cual debía ser cuantificada por la autoridad responsable. Y de conformidad con la sentencia de este segundo juicio de amparo directo *********, **ya quedó decidida de manera firme**, una condena a cargo del demandado causante del daño moral, para pagar una cantidad de dinero por ese concepto (ya cuantificada en el acto reclamado en \$***** _*****_ que será distribuida entre las tres personas físicas que conforman la parte actora).

35. De modo que el único punto sujeto a debate, con el que se relacionan los argumentos propuestos en materia de constitucionalidad en este recurso de revisión, se cierne sobre la decisión del Tribunal Colegiado en la sentencia aquí recurrida, de revertir el sentido de la sentencia de alzada que constituye el acto reclamado en cuanto la responsable determinó **que dicha sentencia deparaba perjuicio a la aseguradora** también en relación con esa condena **por daño moral** impuesta al responsable (conductor del vehículo asegurado); es decir, para que fuera cubierta con cargo a la suma asegurada en la póliza del contrato de seguro, hasta donde alcanzara ésta.

36. En la sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado acogió como fundado el concepto de violación formulado por la aseguradora, en el que hizo valer que la cobertura de responsabilidad civil **no cubre el daño moral**, dado que ésta es **una exclusión** establecida en las condiciones generales del contrato de seguro.¹⁴

37. Sobre el pronunciamiento del Tribunal Colegiado en relación con este aspecto de la litis constitucional, es importante precisar que la sentencia de am-

¹⁴ Análisis que inicia a partir del folio 79 de la sentencia de amparo.



paro **no establece con la suficiente claridad**, si dicho tribunal resuelve de un modo **definitivo y vinculante** para la autoridad responsable este tema, **o si los efectos del amparo sólo se constriñen a ordenar a la responsable que lo examine con plenitud de jurisdicción.**

38. Lo anterior, porque la sentencia de amparo contiene varias afirmaciones que parecen sugerir que el Tribunal Colegiado, ya hizo un estudio de fondo y consideró que efectivamente debe librarse a la aseguradora de la declaración de perjuicio que se le impuso en el acto reclamado, respecto de la condena al responsable por daño moral, por ser una exclusión prevista en las condiciones generales del seguro. Pero, por otra parte, el tribunal de amparo también hizo algunos pronunciamientos finales, que sugieren que será la responsable quien determine finalmente el sentido en que ese tema debe ser decidido, se entiende, con plenitud de jurisdicción.

39. Una lectura de la sentencia de amparo en el primer sentido –*que la responsable ya está vinculada a exentar a la aseguradora del perjuicio de la condena de daño moral a cargo del responsable*–, podría advertirse de pronunciamientos como los siguientes:

"... sin embargo, debió de exentarla del daño moral, porque es una causa de exclusión que aparece en las condiciones generales, como se verá más adelante, de ahí que sea incorrecta la consideración de que debía pararle perjuicio la condena al daño moral porque a su entender no fue determinado por este tribunal federal que quedara exenta de ese concepto ..." Foja 81 de la sentencia.

"... sin embargo, le asiste la razón al manifestar que el contrato de seguro excluye de forma expresa y clara el daño moral, como se aprecia de las condiciones generales del contrato de seguro en la cláusula tercera que establece los riesgos no amparados por el contrato, entre los que se encuentra el de daño moral." Foja 91 de la sentencia.

"... Por lo tanto, como correctamente alega la inconforme, únicamente está obligada a responder por las coberturas y límites de responsabilidad expresamente pactados, dentro de la cobertura del contrato de seguro, hasta por la



cantidad de la suma asegurada por cobertura de responsabilidad civil de \$1´000,000.00 (un millón de pesos 00/100 moneda nacional), que es el monto máximo al que está obligada a indemnizar.

"De lo que se concluye que solamente se encuentra obligada en términos de lo expresamente pactado en el contrato de seguro y de las cláusulas contenidas en las condiciones generales, por lo que no se encuentra obligada al pago de una indemnización por concepto de daño moral, al encontrarse expresamente excluido, en términos de lo dispuesto por la cláusula tercera, numeral doce de las condiciones generales aplicables a la póliza de seguro ..."

40. Y un entendimiento en el segundo sentido, podría advertirse de los pronunciamientos siguientes:

"... En ese orden de ideas, la Sala responsable deberá dictar una nueva sentencia en la que analice las documentales consistentes en la póliza de seguro de automóvil *****, así como las condiciones generales, en las que aparece en el apartado 3. la 'Responsabilidad civil por daños a terceros', en la que se redactó que la responsabilidad civil se encontraba cubierta cuando el asegurado o cualquier persona que con su consentimiento expreso o tácito use el vehículo y que a consecuencia de dicho uso cause daños materiales a terceros en sus bienes y cause lesiones corporales o la muerte a terceros; y dentro de cláusula tercera intitulada 'Riesgos no amparados por el contrato', aparece en el número 12. que el seguro no ampara el concepto de daño moral.

"No está por demás hacer referencia que dichas probanzas fueron admitidas y desahogadas en el juicio natural, sin que ninguna de las partes haya desvirtuado su validez y sin que exista hasta este momento un pronunciamiento al respecto ..." Foja 88 de la sentencia.

"... de lo que se concluye que, al tratarse de una nueva cuestión en cuanto a la afectación de la aseguradora quejosa, es por lo que la sala responsable debió pronunciarse debidamente al respecto y partir al estudio de todas aquellas cuestiones que involucren el daño moral y no solamente referir que la sentencia condenatoria le para perjuicio." Foja 90 de la sentencia.



"... Consecuentemente la Sala responsable deberá analizar la póliza de seguro y condiciones generales exhibidos por la aseguradora quejosa que formaron parte de la litis del juicio natura (sic), lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley sobre el Contrato de Seguro y determinar si se encuentra expresamente excluido o no el concepto de daño moral y dictar una nueva sentencia conforme a derecho, para en todo caso determinar si le para perjuicio ese aspecto." Fojas 91 a 92 de la sentencia.

"... Décimo tercero: Lineamientos de la concesión:

"1. Deje insubsistente la sentencia de diecisiete de (sic) veinticuatro de febrero de dos mil veinte, dictada en el toca ***** , de su índice.

"2. Dicte otro fallo, en el que considere que, al tratarse el daño moral de una cuestión novedosa, por no haber sido materia de estudio en la sentencia combatida, tome en cuenta las documentales consistentes en la póliza de seguro, así como las condiciones generales exhibidas por empresa aseguradora, las que fueron admitidas en el juicio de origen, y con base en ello, determine si era procedente o no el pago a la indemnización por el concepto de daño moral. ..." Foja 130 a 131 de la sentencia.

41. No obstante que la sentencia de amparo no aporta la suficiente certeza de si el tema en discusión en relación con la exclusión del daño moral, deba considerarse resuelto definitivamente en favor de la aseguradora o si la responsable tendrá plena libertad de jurisdicción para decidir al respecto; **lo relevante es que**, en criterio de esta Sala, la sentencia de amparo **ya actualiza un perjuicio para el tercero interesado recurrente que, de inicio, le habilita para acudir al amparo directo en revisión en su calidad de tercero interesado y adherente**, para plantear las cuestiones que estima de constitucionalidad, de entrada, porque ya está ordenado a la Sala responsable que analice y tome en cuenta lo establecido en las condiciones generales del seguro en cuanto a la exclusión de daño moral allí prevista.

42. Pero además, porque se observa que en la misma sentencia de amparo, al responder a los argumentos que el tercero interesado formuló en el amparo adhesivo con el propósito de reforzar la sentencia de apelación reclamada respecto del punto de la litis que, de acogerse los conceptos de violación de la



aseguradora, podían perjudicarlo, particularmente los dirigidos a cuestionar la aplicación de la cláusula de exclusión del daño moral contenida en las condiciones generales del seguro, el Tribunal Colegiado los estimó inatendibles, pues ***negó legitimación al ahora recurrente***, para cuestionar el contrato de seguro, por no tener el carácter de contratante o asegurado, **lo que da pauta a las cuestiones que se propone examinar en los agravios del recurso de revisión.**

43. En ese sentido, debe precisarse que el recurrente propone dos temas específicos como de constitucionalidad:

- La impugnación de los artículos 19, 20, 24 y 59 de la Ley sobre el Contrato de Seguro (como sistema jurídico), en relación con el tema de si son contrarios al principio de seguridad jurídica, por no establecer expresamente la exigencia de que, para ser oponibles las condiciones generales del seguro en perjuicio del asegurado o tercero con derecho a los beneficios del seguro, debe acreditarse que se dieron a conocer al contratante o asegurado en el momento de la celebración del contrato.

- La solicitud de interpretación directa del artículo 28, párrafo tercero, constitucional, en relación con la protección de los derechos de los consumidores, *para determinar los alcances de dicha protección conforme a los principios que la rigen*, en relación con los usuarios de servicios financieros, y particularmente en relación con los contratos de seguro respecto de terceros con derecho a los beneficios de dicho contrato, cuando en éstos se pacta la cobertura de responsabilidad civil con exclusión del daño moral.

44. Ante ello, se considera que el presente recurso reviste interés excepcional, ya que esta Primera Sala no cuenta con precedentes vinculantes sobre esos concretos aspectos, y fijar un criterio al respecto, sería de mucha utilidad en el orden jurídico nacional, en relación con las prácticas del sector asegurador y la protección del público usuario de seguros de vehículos.

45. Se hace la aclaración que, en este apartado de procedencia, no se hace un pronunciamiento sobre la legitimación del recurrente para plantear argumentos de inconstitucionalidad encaminados a controvertir esos aspectos del



contrato de seguro, pues ello forma parte del estudio de fondo, a efecto de no incurrir en el vicio de petición de principio.

VI. ESTUDIO DE FONDO

46. Los agravios que en materia de interpretación directa de normas constitucionales plantea el tercero interesado, atendiendo a su causa de pedir, resultan, en principio, **fundados**.

47. Para su análisis, corresponde determinar: A. el alcance de la protección de los consumidores respecto de los usuarios de seguros; B. su legitimación para impugnar cláusulas del contrato de seguro, y en su caso; C. la procedencia de la exclusión del daño moral de la cobertura de la responsabilidad civil en el contrato de seguro de vehículo.

A. La protección de los consumidores respecto de los usuarios de seguros

48. En primer lugar, se procede a analizar el alcance del artículo 28 de la Constitución General, en relación con la protección a los consumidores del sector asegurador. Al respecto, en lo pertinente, esa norma señala que:

"Art. 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.



"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. **La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses. ...**"

49. Derivado del artículo 28 constitucional, esta Primera Sala ha reconocido la protección de los derechos del consumidor como un derecho fundamental, la cual consiste en contrarrestar las asimetrías que puedan presentarse entre las partes de una relación de consumo, y proporciona a aquél los medios y la protección legal necesarios para propiciar su organización y procurar el mejor cuidado de sus intereses ante posibles situaciones desventajosas. En este sentido, se pretende procurar que en las relaciones entre consumidores y proveedores exista equidad, transparencia y seguridad jurídica. Al respecto, en lo pertinente, se han emitido los siguientes criterios:

- "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. RÉGIMEN JURÍDICO SINGULAR QUE REGULA A LA LEY FEDERAL RELATIVA."¹⁵

- "DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL CONSUMIDOR. SU ALCANCE SE PROYECTA A TODAS LAS VERTIENTES JURÍDICAS QUE ENMARCAN LAS RELACIONES DE CONSUMO."¹⁶

50. En el *amparo en revisión 434/2018*, esta Primera Sala, como parte del parámetro constitucional, destacó que de la doctrina consultada se advertía que actualmente la relación entre proveedores y consumidores tiende a ser desigual.¹⁷ En el proceso de compraventa de bienes y servicios actúan dos fuerzas,

¹⁵ Registro digital: 2008650, instancia: Primera Sala, tesis: 1a. CIII/2015 (10a.), Décima Época, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, materia(s): constitucional, Administrativa, tipo: tesis aislada.

¹⁶ Registro digital: 2018629, instancia: Primera Sala, Décima Época; materia(s): constitucional, administrativa, tesis: 1a. CCCXIII/2018 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 306, tipo: aislada.

¹⁷ Pazos Castro, Ricardo, *El control de las cláusulas abusivas en los contratos con consumidores*, Thomson Reuters/Aranzadi, Navarra, 2017, páginas 55-64.



cuyos intereses confluyen, pero no necesariamente buscan el mismo fin. Esto es, existe una tensión innata en las relaciones de consumo, pues las partes en juego buscan maximizar los beneficios al menor costo posible; el productor/proveedor buscará elevar la utilidad obtenida con los bienes o servicios que comercializa y el consumidor tratará de obtener aquellos a un precio más bajo o con una relación valor/precio que favorezca a sus intereses.¹⁸

51. La desigualdad entre las partes de la cadena de consumo surge porque la parte que fabrica productos y presta servicios está bien organizada, con planes de venta estructurados y habilidades desarrolladas. En cambio, la parte que consume generalmente realiza esta actividad en la individualidad, asesorado únicamente por lo que la experiencia le dicta (si la posee) y, de no contar con ésta, mediante impulsos instintivos que no necesariamente son racionales.¹⁹

52. A partir de las premisas anteriores es que se afirma que el proveedor tiene una fuerza sensiblemente mayor para proteger sus intereses y que los intereses del consumidor son soslayados, atendiendo a su poca capacidad para hacerse escuchar desde la individualidad.²⁰

53. Esta situación ha llevado, tanto a nivel nacional como internacional,²¹ a intervenir en la estructura clásica o elemental del proceso de compra-venta con el objeto de buscar el balance apropiado entre sus partes. Surge así el movimiento consumerista²² o el *derecho del consumo, como toda aquella regulación que*

¹⁸ Willet, Cris, *General Clauses and the Competing Ethics of European Consumer Law in the UK*, en Cambridge Law Journal, julio de 2012, volumen 71, segunda parte, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, páginas 413-414.

¹⁹ Comité Molony para la protección del consumidor, *Final Report of the Committee on Consumer Protection*, párrafos 43 y 891, citado en Ramsay, Iain, *Consumer Law and Policy*, 2a. ed. Hart Publishing, Oregon, 2007, página 4

²⁰ Ídem.

²¹ Esta Sala advierte que diversos países como España, Francia, Bélgica, Argentina, Alemania y Estados Unidos tienen desde hace varias décadas regulaciones que protegen a los diversos tipos de consumidores. Además, la Comunidad Europea, por ejemplo, tiene una política de protección al consumidor desde 1979, aplicable a todos los países miembros. En Finlandia la intervención estatal se distingue por la figura del Ombudsman que trataba dentro de una Dirección Nacional de Política del Consumidor.

²² Labardin Inzunza Adriana, *Del derecho a la protección de los consumidores y a su organización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, página 817.



*permea en el consumo y en los sistemas de mercado en aras de proteger al consumidor.*²³

54. El conjunto normativo relacionado se compone por reglas insertas en diversas materias, entre ellas, el derecho de la competencia; propiedad intelectual; telecomunicaciones; salud; energía eléctrica y seguros. Sus medidas no se reducen únicamente al proceso de contratación, sino que son transversales y se observan en distintos momentos del proceso de consumo: publicidad, información, compra, reclamaciones y servicio al cliente post-venta.

55. En respuesta a este contexto, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres se modificó en México el Texto Constitucional para que, en el contexto de diversas reformas en materia de desarrollo y rectoría económica estatal, se agregaran explícitamente los conceptos de *protección y organización de los consumidores*. Así, como se refirió, en la actualidad *el derecho del consumidor* encuentra asidero en el artículo 28 constitucional, en dónde se prevé la existencia de una ley de protección al consumidor y la procuración de su organización para el cuidado de sus intereses.

56. Adicionalmente, en el contexto internacional, la Carta de la Organización de los Estados Americanos²⁴ establece la obligación de los Estados de garantizar condiciones favorables de acceso a los mercados, a través, entre otros, de seguros para los consumidores y precios estables que sean a la vez remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores.²⁵

57. Además, la Organización de las Naciones Unidas, en sus Directrices para la Protección al Consumidor, determina la obligación de los Estados miembro de elaborar políticas tendentes a la protección de los consumidores frente a los riesgos a su salud y seguridad; promoción y protección de sus intereses económicos; libertad de organizarse; derecho a elegir; derecho a ser escuchados en los asuntos que los afecten; derecho a ser educado para el consumo; derecho a la reparación del daño, entre otros.

²³ Ramsay, Iain, *Consumer Law and Policy*, Hart Publishing, Portland, 2007, página 1.

²⁴ Ratificada por México el veintitrés de noviembre de mil novecientos cuarenta y ocho.

²⁵ Artículo 39.



58. Esta Sala reitera su criterio²⁶ en el sentido de que la *protección al consumidor* tiene rango constitucional y que ésta tiene por objeto la eliminación de las asimetrías en el proceso de consumo a través de la intervención estatal. En términos del artículo 28 constitucional, las autoridades, en el ámbito de sus competencias, han de fomentar la equidad en la distribución de la riqueza a través del fortalecimiento de la protección del consumidor. Así, esta Primera Sala ha enfatizado en la importancia de la protección y organización del consumidor como *un elemento para perfeccionar nuestra democracia*; el marco regulatorio en la materia debe fungir como un *contrapeso real* frente a las industrias, comercios y sus cámaras, o bien, frente al Estado en su carácter de proveedor de servicios públicos.²⁷

- *Los consumidores del sector de seguros y el contrato de adhesión.*

59. La protección del artículo 28 constitucional abarca por tanto a los consumidores en las ramas del sector de seguros. En este sentido, el contrato de seguro si bien constituye un acuerdo de voluntades, también experimenta cierta asimetría entre el proveedor del seguro y los usuarios de este, máxime al tratarse, por lo general, de un contrato de adhesión.

60. De conformidad con el artículo 56 de la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*, se entenderá por contrato de adhesión, para

²⁶ Esta Primera Sala ya ha reconocido el rango constitucional de la protección al consumidor. Ver tesis 1a. XCVII/2015 (10a.), de rubro y texto:

"CONSUMIDOR. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN TIENE RANGO CONSTITUCIONAL. Tras la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el Constituyente Permanente elevó a rango constitucional el derecho de protección al consumidor, y desde entonces prevé un mandato para que el legislador establezca reglas de protección al consumidor y reconoce el derecho de organización de los consumidores para la mejor defensa de sus intereses, lo cual responde a la situación de desventaja en que se encuentran como individuos aislados frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, y al hecho de que existen derechos de los consumidores que, cuando son objeto de violación en masa o en grupo, adquieren mayor relevancia que lo que puedan representar las repetidas instancias de violación individual. En ese sentido, la Ley Federal de Protección al Consumidor da contenido al derecho social previsto en el artículo 28 constitucional, ya que en aquélla se atribuyeron a la Procuraduría Federal del Consumidor las facultades que se consideraron necesarias para que la protección del derecho de los consumidores sea eficaz y se establecieron los mecanismos para realizar dicha protección."

²⁷ *Amparo en revisión 434/2018*, página 45.



efectos de esta ley, aquel 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.

61. En este sentido, el contrato de adhesión tiene como característica distintiva que las partes no pactan en igualdad de condiciones ni tienen la posibilidad de transigir o negociar entre iguales. Ante ello, una de las partes ve limitada la autonomía de su voluntad (a la mera "libertad de contratar"), pues ésta se reduce a decidir si acepta o no los términos del contrato; de modo que carece de auténtica "libertad de contratación"; es decir, a influir de manera decisiva en el contenido y regulación de la relación jurídica que entabla. De tal forma en este contrato no son ambas partes las que redactan el clausulado, sino que éste es predispuesto (e impuesto a veces) por una de ellas a la otra, que no puede más que aceptarlo o rechazarlo.²⁸

62. Generalmente este tipo de contrato está pre-redactado para una generalidad de sujetos, y sin posibilidad de discutirlo en forma particularizada, lo que evidencia un claro desequilibrio entre las partes, pues el contratante débil no tiene la posibilidad de negociar los términos en que debe quedar redactado el contrato, quedándole la única opción de contratar o no hacerlo.²⁹

63. En tal sentido, en la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, mediante el decreto legislativo de treinta de noviembre de dos mil diez, se estableció una modificación a varios artículos, entre otros al 85, contenidos en el capítulo X, denominado *De los contratos de Adhesión*, con la finalidad de regular legalmente la relación entre los consumidores y los proveedores, de una manera más justa. En el proceso legislativo que dio origen a la citada reforma, destaca claramente que la finalidad fue buscar el equilibrio en tales relaciones desiguales, a través de la ley, para evitar que la parte más fuerte cometa abusos en contra de la parte más débil, mediante actos que induzcan a confusiones a los adhe-

²⁸ Cfr. Registro digital: 2020581, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, tesis: I.15o.C.48 C (10a.), Décima Época, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, materia(s): civil, tipo: tesis aislada.

²⁹ Cfr. Registro digital: 2012467, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, tesis: I.4o.C.39 C (10a.), Décima Época, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, materia(s): civil, tipo: tesis aislada.



rentes, respecto del texto y alcance de los contratos, recurriendo, por ejemplo, a redacciones no comunes, como el conocido uso de letra pequeña, dentro de los cuales se puede incluir la alteración del orden lógico y natural para estructurar los contratos, mediante la fragmentación de cada tema y la colocación de cada fragmento en distintas partes del documento, que no estén determinadas a desahogar tal contenido. En consecuencia, la legislación mexicana acogió un sistema tutelar de interpretación de los contratos de adhesión.³⁰

64. Por su parte, la *Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas*, al referirse a los productos de seguros establece, particularmente en su artículo 200,³¹ las disposiciones que deberán observar las instituciones de seguros. En su artículo 202 también señala, en lo pertinente, que:

"Las instituciones de seguros sólo podrán ofrecer al público los servicios relacionados con las operaciones que esta ley les autoriza, mediante productos de seguros que cumplan con lo señalado en los artículos 200 y 201 de esta ley.

"En el caso de los productos de seguros que se ofrezcan al público en general y que se formalicen mediante contratos de adhesión, entendidos como tales aquellos elaborados unilateralmente en formatos por una institución de seguros y en los que se establezcan los términos y condiciones aplicables a la contratación de un seguro, así como los modelos de cláusulas elaborados para ser incorporados mediante endosos adicionales a esos contratos, además de cumplir con lo señalado en el primer párrafo de este artículo, deberán registrarse de manera previa ante la Comisión en los términos del artículo 203 de este ordenamiento. Lo señalado en este párrafo será también aplicable a los productos de seguros que, sin formalizarse mediante contratos de adhesión, se refieran a los seguros de grupo o seguros colectivos de las operaciones señaladas en las

³⁰ *Ibidem*.

³¹ "Artículo 201. Los productos de seguros mediante los cuales las instituciones de seguros ofrezcan al público las operaciones que esta ley les autoriza y los servicios relacionados con éstas, se integrarán por la nota técnica, la documentación contractual y un dictamen de congruencia, conforme a lo siguiente:

"I. Para los efectos de lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 200 de la presente ley, las instituciones de seguros deberán sustentar cada una de las coberturas, planes y las primas que correspondan a sus productos de seguros, en una nota técnica en la que se exprese, de acuerdo a la operación o ramo de que se trate, lo siguiente: ..."



fracciones I y II del artículo 25 de esta ley, y a los seguros de caución previstos en el inciso g), fracción III, del propio artículo 25 del presente ordenamiento."

65. La *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*, en su artículo 56 Bis, también dispone que 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, entre otras disposiciones para su regulación.

66. Finalmente, esta Primera Sala es consciente del deber de los operadores de justicia –en el ámbito de sus competencias–, de brindar una tutela judicial efectiva respecto de los derechos de los consumidores frente a las aseguradoras privadas.

67. En este sentido, resulta pertinente señalar que recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile**, se pronunció sobre el deber del Estado de regular y fiscalizar los servicios de las aseguradoras privadas; en ese caso particularmente respecto de los servicios de salud y la exclusión de ciertas enfermedades en su cobertura.³²

B. Legitimación para impugnar cláusulas del contrato de seguro de automóvil

68. Ahora bien, el contrato de seguro, y particularmente de automóvil, tiene como finalidad primordial proteger el auto asegurado, respecto de un bien tercero con el que pueda tener éste un incidente o siniestro. Sin embargo, dependiendo la cobertura, por lo regular también protege a los conductores, pasajeros y terceros involucrados en un incidente.

69. Así, derivado de un contrato de seguro de automóvil, existen diversas personas que pueden tener un interés jurídico en contraposición a la empresa aseguradora. Por ejemplo: el contratante (que no siempre es el asegurado),

³² Corte IDH. *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 2021*. Serie C. No. 439, párrafos 124 a 135. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_439_esp.pdf



el asegurado, el beneficiario directo, y los terceros; tanto terceros que puedan beneficiarse del contrato por estar protegidos de un riesgo del que puedan ser causantes, como terceros afectados que podrán obtener un beneficio indirecto de la existencia del seguro.

70. Lo anterior se puede visualizar, por ejemplo, de los siguientes artículos de la Ley sobre el Contrato de Seguro:

- "Artículo 23. La empresa aseguradora tendrá la obligación de expedir, a solicitud y costa del asegurado o beneficiario, copia o duplicado de la póliza, así como de las declaraciones hechas en la oferta. Tratándose de los beneficiarios, sólo se expedirá la copia o duplicado a que se refiere este artículo, cuando se haya presentado el evento del cual derive su derecho previsto en el contrato de seguro."

- "Artículo 30. La empresa aseguradora podrá oponer al tenedor de la póliza o a los terceros que invoquen el beneficio, todas las excepciones oponibles al suscriptor originario, sin perjuicio de oponer las que tenga contra el reclamante."

- "Artículo 42. La empresa aseguradora no podrá rehusar el pago de la prima ofrecido por los acreedores privilegiados, hipotecarios o prendarios, terceros asegurados, beneficiarios o por cualquier otro que tenga interés en la continuación del seguro."

- "Artículo 66. Tan pronto como el asegurado o el beneficiario en su caso, tengan conocimiento de la realización del siniestro y del derecho constituido a su favor por el contrato de seguro, deberán ponerlo en conocimiento de la empresa aseguradora."

- "Artículo 68. La empresa quedará desligada de todas las obligaciones del contrato, si el asegurado o el beneficiario omiten el aviso inmediato con la intención de impedir que se comprueben oportunamente las circunstancias del siniestro."

- "Artículo 147. El seguro contra la responsabilidad atribuye el derecho a la indemnización directamente al tercero dañado, quien se considerará como beneficiario del seguro desde el momento del siniestro."



• "Artículo 199. El seguro colectivo contra los accidentes dará al beneficiario un derecho propio contra la empresa aseguradora, desde que el accidente ocurra."

71. Adicionalmente, resulta pertinente hacer notar que en México, desde el año dos mil catorce, de conformidad con la *Ley de Caminos, Puentes y Auto-transporte Federal*,³³ todos los vehículos que transiten en vías, caminos y puentes federales deberán contar con un *seguro obligatorio de responsabilidad civil vehicular* que garantice a terceros los daños que pudieren ocasionarse en sus bienes y personas. Adicionalmente, el artículo 46 del Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México³⁴ establece que los automovilistas que transiten en la Ciudad de México deberán contar con una póliza de seguro de responsabilidad

³³ N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente artículo, véase artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Adicionado, D.O.F. 21 de mayo de 2013)

"**Artículo 63 Bis.** Todos los vehículos que transiten en vías, caminos y puentes federales deberán contar con un seguro que garantice a terceros los daños que pudieren ocasionarse en sus bienes y personas por la conducción del vehículo. La contratación del seguro será responsabilidad del propietario del vehículo.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, establecerá las reglas para la operación del seguro a que se refiere el primer párrafo, procurando la accesibilidad económica y la disponibilidad para su contratación. Para tal efecto se establecerá un monto mínimo de cobertura de la póliza de seguro.

"Por ningún motivo se podrá obligar a los propietarios de vehículos a que contraten el seguro con alguna institución de seguros en específico.

"La contratación de este seguro no exime del cumplimiento de la responsabilidad de concesionarios de caminos y puentes; y de los que cuenten con permiso o autorización para prestar servicios de autotransporte de pasajeros, turismo o de carga que se refieren en esta ley."

³⁴ (Reformado primer párrafo, G.O. 4 de febrero de 2021)

"**Artículo 46. Los vehículos motorizados deberán contar con póliza de seguro de responsabilidad civil vigente, expedida por una institución autorizada por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; que ampare al menos la responsabilidad civil por daños a terceros en su persona y en su patrimonio.**

"...

(Reformado, G.O. 4 de febrero de 2021)

"En caso de no portar la póliza vigente, el propietario del vehículo particular será sancionado con una multa equivalente a 20, 30 o 40 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

Transitorio. "QUINTO. La obligación contenida en el artículo 46 de este reglamento, para los propietarios de vehículos particulares, será aplicable a partir del día primero de enero del año dos mil dieciséis."



civil vigente, que ampare al menos la responsabilidad civil por daños a terceros, en su persona y en su patrimonio.³⁵

72. En este sentido, por disposición oficial, para conducir un vehículo se debe contar con un seguro obligatorio que cubra la responsabilidad civil.³⁶ Por lo que todo automóvil que es conducido, *inter alia*, en la Ciudad de México, debe amparar dicho aspecto, situación que en principio limita de por sí la autonomía de la voluntad o libertad contractual.³⁷

73. Sobre esa base es que resulta evidente que el conductor de un vehículo, aun no siendo el contratante o asegurado directo, no sólo es beneficiario de la cobertura del seguro contratado como usuario sino que, siendo que la cobertura o el contrato le pudieran deparar perjuicio, debe reconocérsele **legitimación activa** para plantear reclamos derivados del contrato de seguro. Particularmente, como sería en el caso, respecto de la inconstitucionalidad de la cláusula de exclusión del daño moral contenida en las condiciones generales del seguro.

74. De lo contrario, se estaría excluyendo de protección y acceso a la justicia a un beneficiario esencial del contrato de seguro, como lo es el conductor del vehículo, que como en el caso, puede resultar responsable de un siniestro.

75. En este sentido, y para efectos del presente caso, resulta preciso tomar en cuenta que el usuario tiene derecho a beneficiarse del contrato de seguro del vehículo, dado que está reconocido en las condiciones generales del contrato de seguro que la póliza cubría el riesgo de responsabilidad civil, aun cuando el conductor del vehículo en el momento del siniestro no fuera la persona asegurada sino un tercero.³⁸

³⁵ Cabe señalar que la cantidad mínima que se tiene que contratar para daños materiales es de \$50,000 pesos, y para heridas e indemnización por muerte \$100,000 pesos.

³⁶ *Cfr.* "Artículo 150 Bis. Los seguros de responsabilidad que por disposición legal tengan el carácter de obligatorios, no podrán cesar en sus efectos, rescindirse, ni darse por terminados con anterioridad a la fecha de terminación de su vigencia."

³⁷ *Cfr.* Amparo directo en revisión 7976/2019.

³⁸ "3. Responsabilidad civil por daños a terceros. Esta cobertura ampara la responsabilidad civil **en que incurra el Asegurado o cualquier persona que con su consentimiento expreso o tácito use el vehículo y que a consecuencia de dicho uso cause daños materiales a terceros en sus bienes y/o cause lesiones corporales o la muerte a terceros.**



76. Asimismo, dicho tercero, teniendo el derecho a beneficiarse del contrato de seguro respecto de la cobertura de responsabilidad civil, al margen de que no sea la persona que aparezca como asegurada en la póliza como propietaria del vehículo, comparte intereses iguales a los de ésta, con la que se encuentra en igual posición jurídica en relación con la protección contractual generada por el contrato, pues ambos –asegurado conductor y tercero conductor–, se encuentran comprendidos en los beneficios del pacto respecto de la cobertura de responsabilidad civil, por el hecho de causarse el siniestro con la conducción del vehículo.

77. Así, con independencia de que ese tercero conductor no hubiere participado en la formación de la voluntad y la expresión del consentimiento al celebrarse el contrato de seguro por no ser el contratante, el solo hecho de que el seguro contemple una protección en su favor en cuanto a la responsabilidad civil, que puede verse negada o restringida por efectos del propio contrato, le habilita para inconformarse con el pacto, en lo que le pueda perjudicar, en esa posición de tercero protegido con el mismo.

78. Por ello, la legitimación para impugnar alguna estipulación contractual sustancialmente vinculada con la cobertura de responsabilidad civil por parte de ese tercero que se encuentra en igual posición jurídica que la persona asegurada con motivo de la conducción del vehículo en el momento del siniestro, surge precisamente de la afectación cierta y directa que dicho tercero resiente al aplicarse en su perjuicio tal estipulación, pues no es ajeno a ella, en la medida en que afecta su esfera jurídica privándolo del beneficio del contrato.

79. Una situación similar ocurre, *mutatis mutandis*, respecto de los terceros afectados con un siniestro, que sin ser ni contratantes ni asegurados, sino simplemente terceros que residualmente se benefician del contrato de seguro que

"Asimismo, esta cobertura ampara, en caso de juicio civil seguido en su contra con motivo de su responsabilidad civil, hasta el límite máximo de responsabilidad establecido en la carátula de la póliza, los gastos y costas a que fuere condenado el asegurado o cualquier persona que con su consentimiento expreso o tácito use el vehículo asegurado."

"3.1 Límite máximo de responsabilidad. El límite máximo de responsabilidad de la compañía en esta cobertura, se establece en la carátula de la póliza y opera como límite único y combinado (L.U.C.) para todos los riesgos amparados por ella."



ampare el riesgo de responsabilidad civil respecto de la persona asegurada, porque la existencia del seguro les garantiza que materialmente podrán ver reparados los daños sufridos, y no estarán a expensas de la solvencia del directo responsable, sino que la suma asegurada servirá para esa finalidad.³⁹

80. Sobre este particular, esta Primera Sala, en el *amparo directo en revisión 7976/2019*, reconoció interés jurídico a esta clase de terceros afectados, para reclamar estipulaciones del contrato de seguro que puedan afectar su derecho a la reparación; evidentemente, aunque ellos no hubieren participado en la formación y consentimiento del contrato de seguro, sino a partir únicamente de su legitimación para reclamar la responsabilidad civil derivada del siniestro, y de estar contemplados como terceros en relación con la cobertura del seguro referida.

81. Por lo que, en el caso del usuario del servicio o conductor no contratante, el cual comparte la misma posición jurídica del asegurado directo, al estar protegido el riesgo de responsabilidad civil aun cuando el vehículo sea conducido por persona distinta a aquél, procede adoptar un criterio similar al del tercero beneficiario, pues lo relevante es que el contrato de seguro extiende la protección hacia él, y el solo hecho de que se afecte su esfera jurídica en forma directa al negarle o restringirle esa protección con una cláusula de exclusión, lo legitima a controvertirla.

82. En consecuencia, en el caso concreto el recurrente cuenta con legitimación para impugnar las cláusulas del contrato de seguro que le puedan generar perjuicio como usuario del servicio de seguros de automóvil, a la luz del derecho a la protección del consumidor.

C. Procedencia de la exclusión del daño moral de la cobertura de la responsabilidad civil en el contrato de seguro de automóvil

83. Debido a lo anterior, una vez acreditada la legitimación para impugnar las condiciones generales del contrato de seguro, se procede analizar el efecto útil de los contratos de seguros y los alcances de la responsabilidad civil.

³⁹ Estimaciones de la Asociación Mexicana de Seguros (AMIS) indican que una indemnización por muerte puede llegar hasta los tres millones de pesos. Asimismo, el 50 % de personas hospitalizadas adquieren una deuda cuyo costo podría ser más del 100 % de su salario mensual.



84. Como primer punto, resulta relevante reiterar que, si bien el contrato de seguros se trata, por lo general, de un contrato adhesivo, esto no debe implicar que las aseguradoras no brinden la información completa que constituye las coberturas aseguradas a sus clientes desde el primer momento de la relación contractual. Esto implica velar por los principios de que la parte contratante tenga **acceso a la información de manera completa, clara, sencilla y transparente.**

85. Para ello, es fundamental que la empresa aseguradora otorgue al solicitante, eventualmente asegurado, la información no sólo de los montos de la cobertura sino también de las exclusiones del contrato. Para la verificación de dichos principios del acceso a la información, resulta indispensable que el asegurado manifieste y quede asentado su consentimiento, así como de que conoce y ha recibido dicha información, pudiendo ser ésta de manera física o digital, pero siempre a elección del cliente, que es la parte que en la relación asimétrica se debe velar por sus derechos como consumidor.

86. Así, el artículo 208 de la *Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas*, establece en lo pertinente que, particularmente respecto de las coberturas de productos básicos, como sería la de responsabilidad civil, en el ramo de automóviles, dichos modelos de adhesión deberán considerar cláusulas contractuales de fácil comprensión que uniformen: riesgos cubiertos, exclusiones, suma asegurada, deducibles, duración del contrato, periodicidad del pago de la prima, procedimiento para el cobro de la indemnización y demás elementos que los integren.

87. En el *amparo directo en revisión 828/2015*, esta Primera Sala determinó, en lo pertinente, que en el contrato de seguro⁴⁰ la relación jurídica se da entre dos sujetos dispares; puesto que por una parte, está la aseguradora, que es experta en el negocio de los seguros, y especialmente, en "su negocio" de seguros, pues es la que determina las características y elementos que atribuye a los productos que va a comercializar; de manera que nadie puede conocer mejor que ella qué seguro es el más adecuado para su cliente.

⁴⁰ Lo anterior, particularmente en relación con la interpretación del artículo 25 de la Ley sobre el Contrato de Seguro.



88. Por otro lado, está el cliente, que por regla general, carece de dicha especialización e, incluso, de los conocimientos necesarios para poder determinar cuál es el seguro que mejor se adecúa a sus intereses.

89. En ese tenor, los clientes se encuentran, por regla general, en una situación de desventaja, lo que impone en las aseguradoras las obligaciones de indicar de manera clara y precisa el alcance, términos, condiciones, exclusiones, limitantes, y cualquier otra modalidad que se establezca en los contratos de seguro que ofrezcan, celebrar sus contratos conforme a las sanas prácticas en materia de seguros, y verificar que la documentación contractual sea congruente.

90. Lo anterior, tiene por objeto compensar la situación de desventaja en que se encuentran los clientes, por lo que, el incumplimiento a dichas obligaciones por parte de la aseguradora debe tener una consecuencia en la aseguradora, en beneficio del cliente, y no viceversa, ya que de no ser así, se beneficiaría sin justificación alguna a la aseguradora, en perjuicio del cliente.

91. Por otra parte, en el *amparo directo en revisión 7976/2019*, la Primera Sala sostuvo que es de suma trascendencia partir del hecho de que cuando se trata de un seguro obligatorio con fines específicos, esa situación, además de limitar la autonomía de la voluntad o libertad contractual (que resulta ser más flexible cuando se trata de seguros voluntarios) impone a la aseguradora la obligación de fijar las condiciones necesarias para cumplir cabalmente con los fines perseguidos con la emisión de la norma que exige el seguro obligatorio, siempre a partir del principio de la buena fe contractual.

92. En el caso de los seguros obligatorios, el principio de autonomía de la voluntad, que es característico del contrato de seguro, no opera con la misma flexibilidad que cuando se contrata un seguro voluntario, pues tratándose de los primeros, la aseguradora debe cerciorarse de que las cláusulas cumplan con el cometido que el legislador democrático gestionó al emitir la norma que prevé la obligatoriedad del seguro, esto, al margen de las peticiones que, adicionalmente, pudiera solicitar el tomador y que implicarían, en todo caso, una modificación en el precio de la prima que periódicamente habrá de pagar en correspondencia de las obligaciones pactadas.



93. En ese tenor, la interpretación sistemática, funcional y teleológica de las disposiciones apuntadas, y particularmente del artículo 145 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, permite afirmar que, en los contratos de seguro obligatorio, es factible pactar el límite de responsabilidad y dividirlo por bien o por persona, en el entendido de que, en todos los casos, la aseguradora deberá cubrir hasta la suma asegurada o monto indemnizatorio que se establezcan en disposiciones legales o administrativas de carácter general derivadas de ellas, y vigentes al contratarse el seguro, de suerte que la póliza servirá de indudable referencia para tal efecto, pero sobre la base de que sus cláusulas habrán de dictarse y, en su caso, interpretarse en aquél sentido que permita mantener la funcionalidad del precepto y lograr la finalidad protectora que le anima.

94. Es en este sentido que, tratándose de los seguros de automóviles, corresponde atender a lo que la responsabilidad civil comprende.

95. La responsabilidad civil se establece en el **Código Civil Federal, capítulo V, De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos**, en sus artículos 1,910 al 1,934 Bis. En lo pertinente, nótese los artículos siguientes:

"Artículo 1,910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

"Artículo 1,914. Cuando sin el empleo de mecanismos, instrumentos, etc., a que se refiere el artículo anterior, y sin culpa o negligencia de ninguna de las partes se producen daños, cada una de ellas los soportará sin derecho a indemnización."

"Artículo 1,915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en **el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.**

"Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley



Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base la Unidad de Medida y Actualización y se extenderá al número de unidades que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

"Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes. Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2,647 de este código."

"Artículo 1,916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

"Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1,913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1,927 y 1,928, todos ellos del presente código.

"La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

"El monto de la indemnización lo determinará el Juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. ..."

96. En vista de lo anterior, cabe destacar que, de conformidad con el **artículo 1,916** en cita, el daño moral se actualiza independientemente de que se



haya causado un daño material; en el sentido que: "***cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1,913.***"

97. Esta Primera Sala ha establecido que la responsabilidad civil conlleva la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados por un incumplimiento a las obligaciones asumidas (fuente contractual) o por virtud de un hecho ilícito o riesgo creado (fuente extracontractual); de ahí que, de ser posible, la reparación del daño debe consistir en el establecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios.

98. Ahora bien, la responsabilidad civil extracontractual puede ser de naturaleza: 1) objetiva, derivada del uso de objetos peligrosos que crean un estado de riesgo para los demás, independientemente de que la conducta del agente no haya sido culposa, y de que no haya obrado ilícitamente, la cual se apoya en un elemento ajeno a la conducta o, 2) subjetiva, la cual deriva de la comisión de un hecho ilícito que, para su configuración requiere de una conducta antijurídica, culposa y dañosa.⁴¹

99. Siendo así, la responsabilidad civil, tanto objetiva como subjetiva, implica una obligación de reparar cualquier tipo de daño causado, sea este material o inmaterial, obviamente cuando éstos se actualicen de conformidad con los requisitos de cada uno de ellos. Al respecto véanse las tesis:

• "RESPONSABILIDAD SUBJETIVA. PARA QUE SE ACTUALICE ES NECESARIO ACREDITAR EL NEXO CAUSAL."⁴²

⁴¹ "RESPONSABILIDAD CIVIL. SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.". Registro digital: 2005542; instancia: Primera Sala, Décima Época, materia(s): civil, tesis: 1a. LII/2014 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 683, tipo: aislada.

⁴² Registro digital: 2006807, instancia: Primera Sala, Décima Época, materia(s): civil, tesis: 1a. CCXLI-II/2014 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 461, tipo: aislada.



- "RESPONSABILIDAD SUBJETIVA. CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO."⁴³
- "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA SU ACTUALIZACIÓN."⁴⁴
- "RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL. SUS DIFERENCIAS."⁴⁵

100. En consecuencia de lo anterior, la cuestión a resolver en el presente caso consiste en determinar si es procedente que la aseguradora, en la cobertura de responsabilidad civil del seguro de automóvil excluya (sobre la base del monto asegurado), la indemnización correspondiente por daño moral.

101. Así, en términos del efecto útil del contrato de seguro de automóvil resulta lógico que, tratándose de responsabilidad civil, ésta sea cubierta en su integridad; es decir, contemplándose tanto el daño material como el daño moral, desde luego, hasta el monto de la suma asegurada. Ello es coherente también con lo que refieren las normativas de tránsito en cuanto a garantizar los daños que se pudieran ocasionar en los bienes y personas. De lo contrario, el contrato carecería de eficacia en cuanto a su objeto intrínseco e intención conforme a la regulación en la materia (*supra* párrafos 69 a 70), impactando directamente en los derechos del asegurado, usuarios y terceros con derecho a beneficiarse del contrato. Lo anterior, pudiera inclusive generar una distorsión para, por ejemplo, los terceros que sufren de un incidente, quienes dependiendo del seguro contratado por el auto causante y sus "exclusiones en materia de responsabilidad civil", podrían o no ver cubierta de manera célebre y efectiva los daños que sufrieron.

⁴³ Registro digital: 2006806, instancia: Primera Sala, Décima Época, materia(s): civil, tesis: 1a. CCXL/2014 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 460, tipo: aislada.

⁴⁴ Registro digital: 2006974, instancia: Primera Sala, Décima Época, materia(s): civil, tesis: 1a. CCLXXVI/2014 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 166; tipo: aislada.

⁴⁵ Registro digital: 2006178; instancia: Primera Sala; Décima Época; materia(s): civil; tesis: 1a. CXXXV/2014 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 816, tipo: aislada.



102. En consonancia con lo anterior, la *Ley sobre el Contrato de Seguro* contempla el seguro de responsabilidad, por virtud del cual la empresa de seguros se obliga hasta el límite de la cantidad asegurada y el derecho a la indemnización corresponde al tercero dañado, de acuerdo con los artículos 145 y 146 de esa legislación,⁴⁶ sin que se advierta la exclusión del daño moral.⁴⁷

103. Frente a ello es que, aun cuando el contrato de seguro se rige por el principio constitucional de libertad contractual, aunque limitada en el caso de seguros obligatorios, no puede ser válido en el seguro de vehículo con cobertura de responsabilidad civil, una exclusión del daño moral, porque es notorio que no se cumpliría con su objeto de proteger el patrimonio del asegurado o tercero conductor con derecho a los beneficios del seguro, pues el riesgo que se corre con el uso de vehículos generalmente implica responsabilidad por ambos tipos de daño.

104. Por otra parte, no pasa desapercibido que cuando las aseguradoras calculan los costos del seguro y las primas que debe pagar el contratante, determinan éstas en función de las sumas aseguradas por las que aceptan responder; incluso, aseguran el cumplimiento de las obligaciones contraídas en función de las sumas aseguradas, por lo que no tiene una justificación objetiva y razonable, que se establezcan exclusiones del daño moral, si finalmente la obligación máxima que asumen, no va más allá de la suma asegurada.

⁴⁶ (Reformado, D.O.F. 2 de enero de 2002)

"Artículo 145. En el seguro contra la responsabilidad, la empresa se obliga hasta el límite de la suma asegurada a pagar la indemnización que el asegurado deba a un tercero a consecuencia de un hecho que cause un daño previsto en el contrato de seguro.

(Reformado, D.O.F. 24 de abril de 2006)

"Tratándose de los seguros obligatorios a que hace referencia el artículo 150 Bis de esta ley, la empresa estará obligada a cubrir los riesgos asegurados hasta los montos indemnizatorios o las sumas aseguradas por persona o por bien, así como, en su caso, los acumulados por evento, que se establezcan en las disposiciones legales respectivas o en las administrativas de carácter general que se deriven de las mismas, vigentes al celebrarse el contrato."

⁴⁷ Cfr. Tesis aislada del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "DAÑO MORAL. EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR ESE CONCEPTO QUEDA COMPRENDIDO EN EL SEGURO DE RESPONSABILIDAD.". Novena Época. Registro digital: **175978**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIII, febrero de 2006, tesis aislada (civil), tesis: I.3o.C.531 C, página 1795.



105. Sobre el particular, se reitera que la experta en la relación contractual es la aseguradora y no los clientes, que en la generalidad de los casos desconocen los diversos conceptos que puede traer aparejado un siniestro en que se causen daños a terceros con el uso de vehículos, no así la aseguradora, que bien conoce como parte de su actividad mercantil, las implicaciones de un siniestro en ese ramo. Por lo que no es dable aceptar como un seguro eficaz aquél que en la cobertura de responsabilidad civil excluye el daño moral, pues con ello, se puede presumir la venta de un seguro ilusorio que no protegerá el patrimonio del cliente y sus usuarios en la medida que se necesita. Se reitera, sin que se observe justificación válida, si la aseguradora, de cualquier modo, ya calcula y cobra una prima, que considera el monto total por el que se obliga en la suma asegurada.

106. Por tanto, siendo que no se observa una justificación objetiva y razonable para que el daño moral se pueda excluir de la responsabilidad civil de un seguro obligatorio de vehículo, dicha exclusión no resulta válida y no debe operar en perjuicio del asegurado o tercero conductor con derecho a beneficiarse del seguro en la misma posición de aquél.

107. Se hace notar que el Tribunal Colegiado resolvió que la asegurada directa no fue parte en la controversia y que las cuestiones relativas al contrato de seguro no fueron materia de la litis en el juicio de origen.⁴⁸ No obstante, en el

⁴⁸ Como se puede apreciar de las fojas 104 a 105 de la ejecutoria, en lo pertinente, se sostuvo que: "Además de que el adherente no fue parte en la relación contractual, porque de la póliza de seguro efectivamente aparece que la asegurada era *****", sin embargo, dicha cuestión no fue materia de controversia en el juicio de origen, pues la litis del juicio natural se centró en determinar si existió o no responsabilidad civil extracontractual, es decir, la provocada por un agente externo peligroso, como lo fue el vehículo automotor que privó de la vida al señor *****", lo que quedó acreditado con las actuaciones de la averiguación previa número ***** consignada al Juez Sexto de Delitos No Graves del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, con la que se integró la causa penal número *****", encontrándose como responsable a ***** por la perpetración de hechos ilícitos como el delito de homicidio culposo, lo que además constituye cosa juzgada, al haberse comprobado la responsabilidad penal del inculpado, así como la indemnización y cuantificación del daño material y moral en sede civil, dentro del juicio de amparo directo D.C. ***** dictado por este Tribunal Colegiado.

"De tal suerte, que el argumento del adherente de que se mande llamar a juicio a *****", por ser ella la que suscribió el contrato de seguro, resulte ineficaz, porque dicha situación no fue materia de controversia en el juicio natural, pues en todo caso la compañía aseguradora debió de manifes-



caso, se dio una situación sumamente excepcional pues la contraposición de intereses se dio entre el demandado y la tercero llamada al juicio, por lo que si en la primera instancia no se generó una litis entre estas partes procesales, lo trascendente en este momento es que, fue en la sentencia de amparo, donde por primera vez, el Tribunal Colegiado abordó el estudio de los argumentos de la aseguradora sobre la exclusión del daño moral y los acogió, negando legitimidad al tercero interesado para cuestionar esa condición general del seguro, por no ser parte contratante o asegurada en el contrato de seguro.

108. Lo anterior, hace evidente la situación de incertidumbre jurídica en que estuvo colocado el tercero interesado por razón de su posición en la litis, de modo que si es hasta la sentencia de amparo donde se analizó la invocación de la cláusula de exclusión de las condiciones generales y donde se niega interés jurídico al tercero conductor del vehículo en el momento del siniestro para controvertir las condiciones generales del contrato, ello es lo que resultó pertinente resolver en este recurso, como parte del tema de constitucionalidad.

109. Asimismo, se aborda además un tema de constitucionalidad siendo que la materia de fondo en el presente recurso consistió también en que, en interpretación directa de los derechos de los consumidores –como derecho humano constitucional y convencional (*supra* párrafos 48, 56, 58, 65 y 66)–, se debía determinar el alcance de la cobertura por responsabilidad civil en un seguro de automóvil conforme su objeto y fin, concluyendo que ésta debe cubrir la reparación del daño civil, incluyendo los daños materiales y morales de manera integral hasta la suma asegurada, lo cual no se cumple en la cláusula contractual examinada.

110. Lo anterior, resultando pertinente señalar que esta Sala en su doctrina ha reconocido que la eficacia horizontal de los derechos humanos permea no sólo en el ordenamiento jurídico sino también en los actos contractuales entre

tarlo como excepción, lo que no aconteció en la especie, por lo que pretenderlo hacer al adherente a través de esta vía constitucional, torna en inoperante esas alegaciones.

"Y en todo caso, a quien le competaría impugnar el contrato base de la acción, le correspondería a la asegurada, no así al responsable del siniestro acaecido el veintiséis de abril de dos mil doce, en el que perdió la vida el señor ***** , a causa del atropellamiento en donde venía conduciendo ***** , quien como ya se hizo mención, resultó responsable del delito de homicidio culposo."



particulares,⁴⁹ por lo que es posible que el examen de un tema genuino de constitucionalidad comprenda también el de estipulaciones contractuales que se reclamen como inconstitucionales, vinculadas con las normas o derechos analizados.⁵⁰

111. En consecuencia, siendo que la estipulación de la cláusula de exclusión del daño moral resulta inconstitucional, lo conducente es determinar su **inaplicación**, pues no debe causar perjuicio al recurrente.

112. Finalmente, en vista de lo anterior, se torna innecesario examinar el diverso tema de constitucionalidad relacionado con las normas de la *Ley sobre el Contrato de Seguro* impugnadas, porque a partir del examinado, no podría arribarse a una conclusión distinta respecto del acto reclamado, debiéndose tener en cuenta que en el amparo directo, las normas no son actos reclamados, sino únicamente la sentencia definitiva.

VII. DECISIÓN

113. Esta Primera Sala determina la inconstitucionalidad de la cláusula de exclusión del daño moral con base en las condiciones generales del contrato de seguro, por lo que se debe devolver el asunto al Tribunal Colegiado del conocimiento para que éste examine nuevamente los conceptos de violación relativos del amparo principal, atendiendo a lo resuelto en este recurso de revisión, y resuelva en consecuencia.

Por tanto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

⁴⁹ Cfr. Amparo directo en revisión 4865/2018, párrafos 59 y 162.

"DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.". Novena Época, registro digital: 159936, instancia: Primera Sala, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, materia(s): constitucional; tesis: 1a./J. 15/2012 (9a.), página: 798.

⁵⁰ Cfr. Amparo directo en revisión 6848/2017, párrafos 80 y 81; amparo directo en revisión 7976/2019, párrafos 76, 77 y 84, y *mutatis mutandi*: amparo directo 9/2021, párrafos 86 a 88 y 91.



VIII. RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **revoqa** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—**Devuélvase** los autos relativos al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos setenta y siete a setenta y nueve, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Firman la Ministra presidenta 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 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 aisladas 1a. CCCXIII/2018 (10a.), 1a. XLII/2017 (10a.), 1a. CCLXXVI/2014 (10a.), 1a. CCXLIII/2014 (10a.), 1a. CCXL/2014 (10a.), 1a. CXXXV/2014 (10a.), 1a. CIII/2015 (10a.) y 1a. LII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 21 de abril de 2017 a las



10:25 horas, 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas, 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas, 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

Las tesis aisladas I.15o.C.48 C (10a.), I.4o.C.39 C (10a.), 1a. CIII/2015 (10a.) y 1a. XCVII/2015 (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 57/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas, 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas, 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y 9 de septiembre de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 70, Tomo III, septiembre de 2019, página 1827, con número de registro digital: 2020581; 34, Tomo IV, septiembre de 2016, página 2647, con número de registro digital: 2012467; 16, Tomo II, marzo de 2015, páginas 1109 y 1094, con números de registro digital: 2008650 y 2008636 y 60, Tomo I, noviembre de 2018, página 829, con número de registro digital: 2018315, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 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 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DAÑO MORAL. SU EXCLUSIÓN EN UN CONTRATO DE SEGURO OBLIGATORIO DE AUTOMÓVIL CON COBERTURA DE RESPONSABILIDAD CIVIL ES INCONSTITUCIONAL.

Hechos: Familiares directos de una persona que falleció como consecuencia de un accidente automovilístico (atropellamiento), promovieron juicio de responsabilidad en la vía civil para reclamar el pago de daños materiales y una indemnización por daño moral, ante el hecho de que, en la vía penal, el demandado conductor del vehículo (propiedad de distinta persona) fue sentenciado por homicidio culposo, pero fue condenado por una cantidad insuficiente respecto de los daños materiales, y absuelto de la reparación del daño moral. En la sentencia de segunda instancia del juicio civil, en cumplimiento a una previa ejecutoria de amparo, se reiteró la condena por daño material, y se tuvo por acreditado el daño moral, cuantificándose en cantidad líquida. Asimismo, con libertad de jurisdicción, el Tribunal de Alzada determinó que la sentencia, en cuanto hace a la condena por el daño inmaterial, deparaba perjuicio a la aseguradora que extendió póliza de



seguro de automóvil con la cobertura de responsabilidad civil frente a terceros (también llamada al juicio). Inconforme con lo anterior, la aseguradora presentó demanda de amparo directo, el cual fue concedido por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, para que el Tribunal de Apelación responsable valorara el hecho de que la póliza de seguro, conforme a sus condiciones generales, excluía el daño moral. Adicionalmente, dicho tribunal negó que el solicitante de amparo adhesivo tuviera legitimación para reclamar las condiciones generales del seguro, por no tener el carácter de asegurado o contratante, sino de un tercero conductor del automóvil. En desacuerdo con ello, el demandado interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en un contrato de seguro de vehículo obligatorio, la cobertura de responsabilidad civil debe ser integral; es decir, debe comprender tanto el daño material como el daño moral, hasta por el monto de la suma asegurada. Por lo que el contrato de seguro de automóvil con esa cobertura, que excluya el daño moral, no es un seguro eficaz y la cláusula relativa es inconstitucional, ya que no puede ser válida dicha exclusión en perjuicio del asegurado o tercero conductor con derecho a beneficiarse del seguro en la misma posición de aquél.

Justificación: La obligación de proteger los derechos de los consumidores prevista en el artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución General, también concierne a los prestadores de servicios financieros y, particularmente, a los del sector asegurador. Dicha protección esencialmente consiste en contrarrestar asimetrías en la relación de consumo, propiciando la organización de los consumidores o usuarios de esos servicios y procurando el mejor cuidado de sus intereses ante posibles situaciones desventajosas; en equidad, transparencia y seguridad jurídica. Y el contrato de seguro, si bien constituye un acuerdo de voluntades, es finalmente un contrato de adhesión en el que existe un desequilibrio en las posiciones de la aseguradora como experta en la materia y el contratante o asegurado, en cuanto a transigir o negociar sus condiciones generales. Sobre esa base, se tiene en cuenta que los artículos 145 y 146 de la Ley sobre el Contrato de Seguro contemplan el seguro de responsabilidad, por virtud del cual la aseguradora se obliga hasta el límite de la cantidad asegurada y el derecho a la



indemnización corresponde al tercero dañado, sin que en la regulación se advierta alguna exclusión, lo cual queda a la libertad contractual. Así, aun cuando el contrato de seguro se rige por ese principio de autonomía de la voluntad, ésta se encuentra limitada para el asegurado o contratante, sobre todo en el caso de los seguros obligatorios y, en ese sentido, no debe considerarse válida la exclusión del daño moral en el seguro de vehículo con cobertura de responsabilidad civil. Ello, debido a que con tal restricción no se cumpliría con el objeto del seguro obligatorio de vehículo que es proteger el patrimonio del asegurado o del tercero conductor con derecho a los beneficios del pacto, pues el riesgo que se corre con el uso de vehículos implica responsabilidad por ambos tipos de daño. Así, a la luz del artículo 1916 del Código Civil Federal el daño moral se actualiza independientemente de que se haya causado un daño material. Además, esto es coherente con lo que refieren las normativas de tránsito en cuanto a garantizar los daños que se pudieran ocasionar en los bienes y en las personas. Por ello, se considera que no es dable aceptar como un seguro eficaz aquel en que la cobertura de responsabilidad civil excluye el daño moral, pues con ello se puede presumir la venta de un seguro ilusorio que no protegerá el patrimonio del cliente y sus usuarios en la medida que se necesita. Máxime que la aseguradora, de cualquier modo, ya calcula y cobra una prima que considera el monto total por el que se obliga como suma asegurada. Por tanto, si no se actualiza una justificación objetiva y razonable para que el daño moral se pueda exceptuar de la cobertura de responsabilidad civil en este tipo de seguro, dicha exclusión no resulta válida y no debe operar en perjuicio del asegurado o tercero conductor con derecho a beneficiarse del seguro en la misma posición de aquél.

1a./J. 122/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1324/2021. Quálitas Compañía de Seguros, S.A.B. de C.V. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se separa de algunos párrafos, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.



Tesis de jurisprudencia 122/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de septiembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

LEGITIMACIÓN ACTIVA. EL CONDUCTOR DE UN VEHÍCULO, AUN NO SIENDO EL CONTRATANTE O ASEGURADO DIRECTO, EN SU CALIDAD DE USUARIO CON DERECHO A BENEFICIARSE DEL CONTRATO DE SEGURO, PUEDE IMPUGNAR LAS CLÁUSULAS QUE LE PERJUDICAN.

Hechos: Familiares directos de una persona que falleció como consecuencia de un accidente automovilístico (atropellamiento), promovieron juicio de responsabilidad en la vía civil para reclamar el pago de daños materiales y una indemnización por daño moral, ante el hecho de que, en la vía penal, el demandado conductor del vehículo (propiedad de distinta persona) fue sentenciado por homicidio culposo, pero fue condenado por una cantidad insuficiente respecto de los daños materiales, y absuelto de la reparación del daño moral. En la sentencia de segunda instancia del juicio civil, en cumplimiento a una previa ejecutoria de amparo, se reiteró la condena por daño material, y se tuvo por acreditado el daño moral, cuantificándose en cantidad líquida. Asimismo, con libertad de jurisdicción, el Tribunal de Alzada determinó que la sentencia, en cuanto hace a la condena por el daño inmaterial, deparaba perjuicio a la aseguradora que extendió póliza de seguro de automóvil con la cobertura de responsabilidad civil frente a terceros (también llamada al juicio). Inconforme con lo anterior, la aseguradora presentó demanda de amparo directo, el cual fue concedido por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, para que el Tribunal de Apelación responsable valorara el hecho de que la póliza de seguro, conforme a sus condiciones generales, excluía el daño moral. Adicionalmente, dicho tribunal negó que el solicitante de amparo adhesivo tuviera legitimación para reclamar las condiciones generales del seguro, por no tener el carácter de asegurado o contratante, sino de un tercero conductor del automóvil. En desacuerdo con ello, el demandado interpuso un recurso de revisión.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el conductor de un vehículo, aun no siendo el contratante o asegurado directo, en su calidad de usuario con derecho a beneficiarse del contrato de seguro, cuenta con legitimación activa para impugnar las cláusulas de ese pacto, que le puedan generar perjuicio.

Justificación: El contrato de seguro obligatorio de automóvil tiene como finalidad primordial proteger el auto asegurado, respecto del daño material que se cause con su uso en algún siniestro, pero también usualmente protege a las personas de las consecuencias patrimoniales de la responsabilidad civil. Así, derivado de un contrato de seguro de automóvil con dicha cobertura, existen diversos sujetos que pueden tener un interés jurídico en contraposición a la empresa aseguradora. Por ejemplo, el contratante (que no siempre es el asegurado), el asegurado, el beneficiario directo y los terceros, en este último caso, tanto aquellos que puedan beneficiarse del contrato por estar protegidos de un riesgo del que puedan ser causantes, como terceros afectados que podrán obtener un beneficio indirecto de la existencia del seguro, de conformidad con diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro. Por ello, con independencia de que el tercero conductor no hubiere participado en la formación de la voluntad y la expresión del consentimiento al celebrarse el contrato de seguro por no ser el contratante, el solo hecho de que el seguro contemple una protección en su favor en cuanto a la responsabilidad civil derivada de la conducción del vehículo, que puede verse negada o restringida por efectos del propio contrato, como sucede con una cláusula de exclusión, le habilita para inconformarse con éste, en lo que le pueda perjudicar, en esa posición de tercero protegido con el mismo. Dicha legitimación surge precisamente de la afectación cierta y directa que ese tercero resiente al aplicarse en su perjuicio tal estipulación, pues no es ajeno a ella, en la medida en que afecta su esfera jurídica privándolo del beneficio del contrato, por lo que frente a la aseguradora se encuentra en similar posición jurídica que el asegurado o contratante. De lo contrario, no reconocerle legitimación excluiría del acceso a la justicia a un beneficiario esencial del contrato de seguro.

1a./J. 121/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1324/2021. Quálitas Compañía de Seguros, S.A.B. de C.V. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña



Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se separa de algunos párrafos, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Tesis de jurisprudencia 121/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de septiembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. SU ALCANCE CUBRE A LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE SEGUROS Y GENERA OBLIGACIONES PARA LAS ASEGURADORAS PRIVADAS.

Hechos: Familiares directos de una persona que falleció como consecuencia de un accidente automovilístico (atropellamiento), promovieron juicio de responsabilidad en la vía civil para reclamar el pago de daños materiales y una indemnización por daño moral, ante el hecho de que, en la vía penal, el demandado conductor del vehículo (propiedad de distinta persona) fue sentenciado por homicidio culposo, pero fue condenado por una cantidad insuficiente respecto de los daños materiales, y absuelto de la reparación del daño moral. En la sentencia de segunda instancia del juicio civil, en cumplimiento a una previa ejecutoria de amparo, se reiteró la condena por daño material, y se tuvo por acreditado el daño moral, cuantificándose en cantidad líquida. Asimismo, con libertad de jurisdicción, el Tribunal de Alzada determinó que la sentencia, en cuanto hace a la condena por el daño inmaterial, deparaba perjuicio a la aseguradora que extendió póliza de seguro de automóvil con la cobertura de responsabilidad civil frente a terceros (también llamada al juicio). Inconforme con lo anterior, la aseguradora presentó demanda de amparo directo, el cual fue concedido por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, para que el Tribunal de Apelación responsable valorara el hecho de que la póliza de seguro, conforme a sus condiciones generales, excluía el daño moral. Adicionalmente, dicho tribunal negó que el solicitante de amparo adhesivo tuviera legitimación para reclamar las condiciones generales del seguro, por no tener el carácter de



asegurado o contratante, sino de un tercero conductor del automóvil. En desacuerdo con ello, el demandado interpuso un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la obligación de proteger los derechos de los consumidores, prevista en el artículo 28 de la Constitución General, también concierne a los prestadores de servicios financieros y, particularmente, a los del sector asegurador. Por lo que las aseguradoras, como expertas en su actividad, están obligadas a brindar a sus clientes en forma fehaciente información completa, clara, sencilla y transparente, sobre todos los aspectos del seguro; entre ellos, sus términos, condiciones, coberturas y exclusiones, desde los primeros momentos de la relación, así como a cerciorarse de que el seguro ofrecido sea pertinente a las necesidades del cliente y que sus cláusulas correspondan cabalmente con la legislación aplicable y las buenas prácticas en dicho sector.

Justificación: La protección al consumidor tiene rango constitucional y se ha reconocido como un derecho fundamental que tiene por objeto, esencialmente, la eliminación de las asimetrías en el proceso de consumo, así como la procuración de la organización y defensa de sus derechos, a través de la intervención estatal, en términos del artículo 28, párrafo tercero, constitucional. Dicha protección comprende también a los consumidores o usuarios de servicios financieros, y particularmente a los del sector de seguros. En este sentido, el contrato de seguro si bien constituye un acuerdo de voluntades, también experimenta cierta asimetría entre el proveedor del seguro y los usuarios de éste, al tratarse por lo general, de un contrato de adhesión, en el que existe un desequilibrio en las posiciones de la aseguradora como experta en la materia y el contratante o asegurado, en cuanto a transigir o negociar sus condiciones generales. Esa característica del contrato de adhesión no debe implicar que las aseguradoras no brinden la información relacionada con las coberturas aseguradas a sus clientes desde el primer momento de la relación contractual. Esto implica velar por el principio de que la parte contratante tenga acceso a la información de manera completa, clara, sencilla y transparente. Para ello, es fundamental que la empresa aseguradora otorgue al solicitante, eventualmente asegurado, la información no sólo de los montos de las coberturas, sino también



de las exclusiones del contrato. Ahora bien, para la verificación de que se ha cumplido con el indicado principio, resulta indispensable que el asegurado lo manifieste y quede asentado su consentimiento, así como que conoce y ha recibido dicha información, pudiendo ser ésta de manera física o digital, pero siempre a elección del cliente, que es la parte vulnerable en la relación de consumo asimétrica, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 208 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas. En ese tenor, se imponen a las aseguradoras las obligaciones de indicar de manera clara y precisa el alcance, los términos, las condiciones, las exclusiones, las limitantes, y cualquier otra modalidad que se establezca en los contratos de seguro, así como celebrar éstos conforme a las sanas prácticas en materia de seguros, y verificar que la documentación contractual sea congruente. Por lo que el incumplimiento a dichas obligaciones por parte de la aseguradora debe tener una consecuencia para ésta en beneficio del cliente, y no viceversa. Más aún, ha de estimarse que en el caso de los seguros obligatorios, el principio de autonomía de la voluntad, que es característico del pacto, no opera con la misma flexibilidad que cuando se contrata un seguro voluntario, por lo que la aseguradora debe cerciorarse de que las cláusulas cumplan con el cometido que el legislador democrático gestionó al emitir la norma que prevé la obligatoriedad del seguro. Finalmente, la Primera Sala enfatiza el deber de los operadores de justicia –en el ámbito de sus competencias–, de brindar una tutela judicial efectiva respecto de los derechos de los consumidores frente a las aseguradoras privadas.

1a./J. 123/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1324/2021. Quálitas Compañía de Seguros, S.A.B. de C.V. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se separa de algunos párrafos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Tesis de jurisprudencia 123/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de septiembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DESPOJO. ESTE DELITO CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE PROTECCIÓN AL DERECHO A LA POSESIÓN ESTABLECIDA EN LOS PRECEPTOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ES CONGRUENTE CON LA PROHIBICIÓN DE HACER JUSTICIA POR PROPIA MANO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DEL MISMO ORDENAMIENTO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3866/2020. 16 DE FEBRERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y JUAN PABLO ALEMÁN IZAGUIRRE.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 3866/2020, interpuesto por ***** contra la resolución dictada el veinte de agosto de dos mil veinte por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito en el juicio de amparo directo *****.

El problema jurídico que se resuelve en esta sentencia es si el artículo 218, fracción I, que prevé y sanciona el delito de despojo, y 220, último párrafo, según el cual las penas por este delito se aplicarán, incluso cuando el derecho de posesión sea dudoso o esté sujeto a litigio, ambos del Código Penal para el Estado de Hidalgo,¹ son constitucionales al tutelar cualquier tipo de posesión y

¹ "Artículo 218. Se aplicará prisión de tres meses a seis años y de 10 a 200 días multa, al que sin consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo o engañando a éste:

"I. Ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca, o impida materialmente el disfrute de uno u otro; ..."

"Artículo 220. Si el despojo concurre alguna de las agravantes previstas en el artículo precedente y los autores materiales lo cometen en grupo de más de cinco personas, se aplicará punibilidad



si su redacción satisface las exigencias del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. Primero. Antecedentes de la causa penal.² El ocho de junio de dos mil uno, el Juez Mixto de Primera Instancia de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo, emitió una resolución en el expediente civil ***** , sobre información testimonial *ad perpetuam* con motivo del programa de regularización de la tierra, en la cual resolvió que el señor ***** adquirió por prescripción positiva un inmueble ubicado en la población de San José Piedra Gorda, Municipio de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo. Dicha escritura fue inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Tula de Allende, Hidalgo, bajo el número ***** , Tomo ***** , Libro ***** , Sección ***** , el quince de enero de dos mil dos.

2. El señor ***** falleció el veintidós de enero de dos mil cuatro, por lo que se inició el juicio sucesorio intestamentario ***** en el Juzgado Civil y Familiar de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tula de Allende, Hidalgo, con residencia en Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo. En ese juicio se designó como albacea definitiva a la señora ***** (hermana del señor *****).

3. El tres de agosto de dos mil trece, ***** y ***** informaron a la señora ***** que vieron sembrado el predio de su hermano ***** y pensaron que lo había hecho la propia señora ***** porque sabían que tenía posesión del terreno. Sin embargo, les informó que no había sido ella, por lo que les pidió que la acompañaran al predio y al llegar vieron a su sobrino ***** , quien estaba ocupando el terreno para sembrar, por lo que le pidieron que dejara de hacerlo, sin que hubiera hecho caso a esa petición.

específica de cuatro a doce años de prisión y multa de 50 a 400 días a los autores intelectuales o a los que determinen dolosamente a dicha agrupación para cometerlo.

"Las penas previstas en este capítulo se impondrán aunque el derecho de posesión sea dudoso o esté sujeto a litigio."

² Los antecedentes descritos en este apartado se desprenden del expediente del juicio de amparo directo ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito.



4. Segundo. Causa penal ***.** En consecuencia, la señora *****, en su carácter de albacea de la sucesión intestamentaria a bienes de *****, formuló una querrela en contra de su sobrino ***** en la que señaló que ocupó el terreno referido sin autorización para sembrarlo.

5. Por esos hechos, el Juez Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tula de Allende, Hidalgo, con residencia en Tepeji del Río de Ocampo, declaró penalmente responsable al señor ***** en la comisión del delito de despojo, previsto y sancionado por el artículo 218 del Código Penal para el Estado de Hidalgo,³ mediante sentencia de veintitrés de enero de dos mil diecisiete.

6. Segundo. Recurso de apelación ***.** El defensor particular del señor ***** interpuso recurso de apelación del que conoció la Segunda Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo, autoridad que mediante sentencia de treinta de junio de dos mil diecisiete ordenó al Juez de la causa que dejara insubsistente la sentencia recurrida y todo lo actuado a partir del auto que cerró la instrucción para que desahogara los careos entre los testigos de cargo *****, *****, ***** y ***** con el señor *****; ordenara la ratificación del dictamen pericial en materia de topografía y avalúo emitido por el perito oficial *****, decretara el cierre de instrucción y dictara el fallo correspondiente.

7. Hecho lo anterior, el Juez de primera instancia emitió una nueva sentencia condenatoria el veintiséis de marzo de dos mil dieciocho.

8. Tercero. Recurso de apelación ***.** El defensor particular del señor ***** interpuso un nuevo recurso de apelación y, al resolverlo, la Segunda

³ **Artículo 218.** Se aplicará prisión de tres meses a seis años y de 10 a 200 días multa, al que sin consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo o engañando a éste:

"I. Ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca, o impida materialmente el disfrute de uno u otro;

"II. Ocupe un inmueble de su propiedad que se halle en posesión de otra persona por alguna causa legítima o ejerza actos de dominio que lesionen los derechos del ocupante;

"III. Altere términos o linderos de predios o cualquier clase de señales o mojoneras destinadas a fijar los límites de los predios contiguos, tanto de dominio privado como de dominio público; o

"IV. Desvíe o haga uso de las aguas propias o ajenas, en los casos en que la ley no lo permita, o haga uso de un derecho real sobre aguas que no le pertenezcan."



Sala referida volvió a ordenar, en resolución de dos de julio de dos mil dieciocho, que se repusiera el procedimiento para que se realizara la certificación del referido testimonio notarial de la inscripción del bien inmueble en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Tula de Allende, Hidalgo.

9. Cumplido lo anterior, el veintiséis de junio de dos mil diecinueve el Juez de la causa dictó nuevamente una sentencia en la que condenó al señor ***** y le impuso una pena de un año, ocho meses y siete días de prisión, y multa. Además, le concedió el beneficio de la conmutación de la pena de prisión.

10. Cuarto. Recurso de apelación ***.** Tras conocer del recurso de apelación interpuesto por el defensor público del señor ***** , la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo confirmó la resolución de referencia el nueve de septiembre de dos mil diecinueve.

11. Para tener por acreditados los hechos materia de la querrela y ajustarlos a los elementos del tipo penal de despojo, dicha Sala valoró lo siguiente: lo narrado en la querrela formulada por la señora *****; diversos testimonios que coincidieron en que el señor ***** había ocupado sin autorización el bien inmueble referido para sembrar en él desde el mes de agosto de dos mil catorce; una inspección realizada por el Ministerio Público en la que dio fe de que había una cosecha en dicho terreno; y, finalmente, un dictamen pericial en topografía y avalúo en el que se especificó el área afectada.

12. Quinto. Demanda de amparo. En contra de esa sentencia de apelación, el señor ***** promovió demanda de amparo directo, en la que narró los antecedentes que consideró pertinentes, señaló que no se cumplió con el objeto de la reposición del procedimiento y formuló, en síntesis, los siguientes conceptos de violación:

a) Debido a que no se acreditó la existencia del expediente ***** , supuestamente radicado en el Juzgado Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tula de Allende, debió ser absuelto del delito de despojo porque no se pudo demostrar que el inmueble motivo de la litis fuera propiedad de la sucesión intestamentaria, ni que ésta tuviera una posesión legal del mismo y, por tanto, que él lo hubiera ocupado sin derecho.



b) El artículo 218 del Código Penal para el Estado de Hidalgo es inconstitucional porque tutela posesiones dudosas o precarias, como las que derivan de una información testimonial en la que no se precisa la causa generadora de la posesión. El tipo penal únicamente debe proteger posesiones jurídicas de ocupaciones ilegítimas, no aquellas obtenidas con fraude a la ley. Señaló que una información testimonial *ad perpetuam* se tramita en jurisdicción voluntaria, por lo que el promovente debe revelar su causa generadora de posesión, por lo que si no lo hace no debe declarársele propietario.

13. Sexto. Juicio de amparo *****. El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito conoció del asunto, lo registró bajo el expediente ***** y, en sesión de veinte de agosto de dos mil veinte, determinó negar la protección constitucional por las siguientes razones:

a) Se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento: la detención del señor ***** obedeció a una orden de aprehensión; fue remitido ante el Juez que le hizo saber el inicio del procedimiento, sus consecuencias y le explicó cuáles eran sus derechos; rindió su declaración preparatoria asistido de su defensor particular; se decretó auto de formal prisión; se admitieron y desahogaron pruebas; se celebró la audiencia de vista; el tribunal de segunda instancia analizó sus agravios y confirmó la sentencia de primera instancia; las penas impuestas no se aplicaron por analogía o mayoría de razón, sino que se fundaron en el artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo.⁴

b) La sentencia reclamada fue debidamente fundada y motivada pues los medios de convicción que obran en la causa resultaron aptos para acreditar los elementos del delito y la plena responsabilidad del señor ***** en su comisión. Consideró que se logró probar que ocupó un inmueble sin el consentimiento de ***** , albacea de la sucesión intestamentaria de ***** , quien era poseedor del bien, por lo que a su fallecimiento la albacea referida tomó posesión material.

Tales hechos ocurrieron el tres de agosto de dos mil catorce, cuando la señora ***** fue informada por dos personas que habían visto al señor

⁴ *Supra*, nota 1.



***** sembrando en dicho terreno, por lo que, dado que no contaba con su autorización, les pidió que la acompañaran al predio y ahí lo vieron, y le solicitó que dejara de sembrar, sin que hubiera hecho caso a esa petición.

Por ello, actualizó los elementos del delito previsto en el artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo que son los siguientes: i) la existencia de un inmueble ajeno al sujeto activo; ii) que el agente del delito ocupe ese bien; y, iii) que lo haga sin consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo.

c) Declaró infundado el reclamo de inconstitucionalidad del artículo de referencia, porque el señor ***** no señaló qué derecho consagrado en la Constitución Política del País es el que infringe, y no advirtió motivo alguno para establecer que era contrario al Texto Constitucional.

Adicionalmente, manifestó que sus argumentos partían del supuesto erróneo de que el tipo penal de despojo sólo debe proteger posesiones jurídicas de ocupaciones ilegítimas, puesto que el legislador de Hidalgo también consideró tutelar posesiones dudosas o precarias, como lo estableció en el segundo párrafo del artículo 220 del propio Código Penal para el Estado de Hidalgo.⁵

Por esas razones, concluyó que el legislador pretendió tutelar la posesión de un inmueble, aunque fuera dudosa o se encontrara en litigio, lo cual resulta congruente con el principio de legalidad y con la prohibición de hacerse justicia por su propia cuenta, contenida en el artículo 17 de la Constitución. Al respecto invocó la jurisprudencia 1a./J. 70/2011 de esta Primera Sala, de rubro: "DESPOJO. SE ACTUALIZA ESTE DELITO, AUNQUE EL DERECHO A LA POSESIÓN SEA DUDOSO O ESTÉ EN DISPUTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."⁶

⁵ **Artículo 220.** Si el despojo concurre alguna de las agravantes previstas en el artículo precedente y los autores materiales lo cometen en grupo de más de cinco personas, se aplicará punibilidad específica de cuatro a doce años de prisión y multa de 50 a 400 días a los autores intelectuales o a los que determinen dolosamente a dicha agrupación para cometerlo.

"Las penas previstas en este capítulo se impondrán aunque el derecho de posesión sea dudoso o esté sujeto a litigio."

⁶ Jurisprudencia 1a./J. 70/2011. Novena Época. Registro digital: 161324. La Primera Sala falló el asunto por mayoría de 4 votos de la señora Ministra Sánchez Cordero, así como de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia y Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). En contra del señor Ministro Cossío Díaz.



d) En cuanto a los hechos y elementos del delito, observó que el tribunal responsable los tuvo por acreditados porque ***** manifestó en su querrella que la sucesión intestamentaria a bienes de su hermano ***** era la propietaria del bien inmueble inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Tula de Allende Hidalgo, bajo el número *****, Tomo *****, Libro *****, Sección *****, con fecha de quince de enero de dos mil dos.

Que lo anterior fue corroborado con los testimonios de *****, *****, ***** y *****, quienes mencionaron que la señora ***** era la poseedora del inmueble, en su carácter de albacea de la sucesión referida, y que el Juez Mixto de Primera Instancia de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo, emitió una resolución a su favor el ocho de junio de dos mil uno, en el expediente civil *****, sobre información testimonial *ad perpetuam* con motivo de un programa de regularización de la tierra, cuya copia certificada, junto con la del juicio sucesorio intestamentario, obraban en la causa penal.

El Tribunal Colegiado señaló que los testigos referidos también declararon que el señor ***** ocupó una parte del inmueble del que no tenía posesión para sembrar maíz no obstante que, al fallecer su titular, la albacea de la sucesión comenzó a sembrarlo.

También tomó en cuenta que el tribunal responsable valoró la inspección ministerial del lugar de los hechos, pruebas que asoció con un dictamen pericial en topografía y un avalúo, y que al adminicularlas sirvieron para considerar que el señor ***** ocupó el inmueble ajeno a él porque le pertenece a la sucesión de *****, ello sin contar con el consentimiento de quien lo venía poseyendo, es decir, de la señora *****, en su carácter de albacea de dicha sucesión.

e) En ese sentido, señaló que fue correcto que la autoridad responsable tuviera por acreditados los elementos del delito de despojo, previsto y sancionado por el artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, ya que en la causa obran pruebas de que la sucesión intestamentaria de ***** es propietaria del bien, que la señora ***** lo poseía en su calidad de albacea, y que el señor ***** ocupó dicho bien, que le era ajeno, sin tener el consentimiento de quien pudiera otorgarlo conforme a la ley.



f) En cuanto a lo manifestado por el señor ***** respecto de que la sucesión no es propietaria del inmueble, pues cuenta con una resolución de información testimonial donde no se precisa cuál es la causa generadora de la posesión y, por ende, no estaba ocupando un inmueble ajeno, consideró que no era impedimento para calificar como adecuada la actuación de la Sala responsable porque el párrafo segundo del artículo 220 del Código Penal para el Estado de Hidalgo prevé que las penas para el delito de despojo se impondrán aunque el derecho a la posesión del inmueble sea dudoso o se encuentre en litigio, pues lo que protege es la posesión que se ejerce legítimamente y, en este caso, la albacea de la sucesión detenta la posesión del inmueble con motivo de la resolución de información testimonial referida, lo cual fue confirmado por testigos.

Adicionalmente, argumentó que si el señor ***** considera que la resolución judicial de información testimonial *ad perpetuam* es insuficiente, ello no era materia del proceso penal, sino de un diverso juicio civil donde podrá, en su caso, hacer valer la acción que considere pertinente en contra de ese acto jurídico, pero mientras el mismo no sea anulado por sentencia ejecutoriada, seguirá surtiendo los efectos que se determinaron en la resolución de dichas diligencias: que el señor ***** , ahora su sucesión, sea el propietario del inmueble por prescripción positiva.

g) Declaró infundado el argumento relativo a que el título de propiedad es apócrifo ya que el expediente ***** del índice del Juzgado Mixto de Primera Instancia de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo no existe. Al respecto, manifestó que no quedó probado que ese expediente fuera apócrifo o inexistente y, por el contrario, en la causa penal obra copia certificada del testimonio de la escritura pública protocolizada por el notario público número 1 de Tula de Allende, Hidalgo, de la sentencia dictada en dicho expediente relativo al juicio de información testimonial *ad perpetuam* promovido por ***** , en el que se declaró que se había convertido en propietario del inmueble por prescripción positiva y que ello quedó inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Tula de Allende, Hidalgo.

A dicho documento, la Sala responsable le otorgó valor probatorio pleno de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 324 del Código de Procedimientos



Civiles para el Estado de Hidalgo,⁷ para acreditar que al señor ***** le fue reconocida **la posesión** que venía detentado del predio en cuestión y que lo declararon **propietario por prescripción positiva**.

Además, se realizó una compulsa de dicho documento en la Notaría Pública de referencia, y un actuario judicial certificó que coincidían los datos y que sí era copia fiel del protocolo donde se estamparon las huellas digitales y firma del señor *****.

Por esas razones, consideró que de esos medios de prueba se podía acreditar la existencia del expediente ***** en cuya resolución se reconoció la propiedad a favor del propio señor *****.

h) También declaró infundado el argumento relativo a que no existía en autos alguna constancia de que una autoridad haya puesto a la albacea de la sucesión en posesión del terreno. Ello, porque la posesión se acreditó a través de testigos en términos del artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, quienes señalaron que la señora ***** tenía la posesión del inmueble por ser la albacea de la sucesión de su hermano *****.

i) Señaló que la Sala responsable tuvo por acreditada la responsabilidad penal del señor ***** con los medios de prueba con que contó para establecer la demostración de los elementos del delito de despojo, pues la ofendida y sus testigos fueron coincidentes en señalar la posesión previa del inmueble y su ocupación material sin consentimiento de la albacea, persona que es la legitimada para otorgarlo por ser la representante legal de la sucesión titular del bien.

Lo anterior, sin importar lo alegado por el señor ***** en el sentido de que trabajaba el terreno junto con su tío ***** y que por ello no podía cometer el delito de despojo, pues aun en ese supuesto, no logró acreditar que entre dos mil cuatro (fecha en que falleció) y dos mil catorce (fecha de la comisión del delito) hubiera seguido trabajando en dicho inmueble, por lo que su ocupación diez años después fue sin derecho, ni consentimiento de quien pudiera solicitarlo.

⁷ "Artículo 324. Son documentos públicos:

"I. Los testimonios de las escrituras públicas otorgadas con arreglo a derecho y las escrituras originales mismas; ..."



j) Por lo que hace a la individualización de la pena, señaló que la Sala responsable la determinó de manera fundada y motivada.

14. Séptimo. Recurso de revisión. Inconforme con la determinación del Tribunal Colegiado, el señor ***** interpuso recurso de revisión y en síntesis expresó los siguientes agravios:

i. No haber citado qué artículo de la Constitución Política del País contraviene el delito de despojo no impide analizar su constitucionalidad en suplencia de la queja. De un análisis integral de los conceptos de violación se entiende que a la luz de los artículos 14 y 16 constitucionales no es dable proteger posesiones dudosas o ilegales, sino únicamente aquellas jurídicas o legítimas.

ii. La sucesión a bienes del señor ***** fundamenta su **posesión** en una declaración obtenida en un juicio de información testimonial *ad perpetuam*, que es inexistente, por lo que no tiene el carácter de dudosa, sino de fraudulenta y, en consecuencia, es inconstitucional que el artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo la proteja.

iii. En el caso concreto se protegió una posesión obtenida ilegalmente a través de la aplicación del tipo penal de despojo.

iv. El artículo 220 del Código Penal para el Estado de Hidalgo es inconstitucional porque prevé que las penas se impondrán, aunque la posesión sea dudosa o esté sujeta a litigio, a pesar de que la Constitución únicamente protege las posesiones obtenidas legalmente.

v. La posesión del inmueble por la sucesión intestamentaria es ilegal pues, insiste, probó que el expediente ***** , relativo a las diligencias de información testimonial *ad perpetuam*, no existe y, por tanto, la señora ***** , en su calidad de albacea, tenía una propiedad y una posesión fraudulenta del inmueble.

vi. No hay constancia de que la sucesión intestamentaria se haya puesto en posesión del bien supuestamente despojado o que alguna autoridad haya ordenado poner en posesión a la señora ***** , en su carácter de albacea, por ende, no tenía una **posesión legal** sobre el inmueble, lo cual impide configurar el delito de despojo.



vii. Reitera que los artículos 218, fracción I, y 220 del Código Penal para el Estado de Hidalgo son inconstitucionales al permitir tutelar posesiones dudosas o precarias, como las que derivan de una información testimonial en donde no se precisa la causa generadora de posesión, por lo que el tipo penal no debe proteger posesiones obtenidas con fraude a la ley.

Al respecto señala que una información testimonial *ad perpetuam* se tramita en jurisdicción voluntaria, en un juicio no contencioso, por lo que el promovente debe revelar su causa generadora de posesión, pero si no lo hace, no debe declararse **propietario**, por lo que hacer lo contrario constituye un fraude a la ley.

viii. A mayor abundamiento, señala que el concepto de "inmueble ajeno" a que hace referencia el artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo es tan genérico que contraviene la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal.

15. Octavo. Desechamiento del recurso de revisión. El veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte registró el asunto con el número de amparo directo en revisión 3866/2020 y determinó desecharlo, ya que no cumplió con los requisitos de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo.

16. Noveno. Recurso de reclamación. En contra de esa determinación, el señor ***** interpuso recurso de reclamación, el cual se registró con el número ***** y, en sesión virtual de veintiuno de abril de dos mil veintiuno, esta Primera Sala lo declaró fundado, por lo que revocó el acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte y ordenó que se devolvieran los autos a la presidencia de esta Suprema Corte para que, en caso de que no existiera una diversa causa de improcedencia, se admitiera el recurso de revisión y se le diera el trámite correspondiente al reunirse los requisitos de procedencia.⁸

17. Décimo. Admisión del recurso de revisión. Por lo anterior, mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil veintiuno, la presidencia de la Suprema

⁸ El asunto se resolvió por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión, ordenó el envío de los autos a esta Primera Sala y su turno a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

18. Décimo primero. Avocamiento. Finalmente, por acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, esta Primera Sala se avocó a su conocimiento y ordenó el envío de los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

I. COMPETENCIA

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el recurso de revisión, de conformidad con 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 XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

20. Lo anterior es así, toda vez que este medio de defensa se interpuso en contra de una sentencia dictada al resolver un juicio de amparo directo en el que se planteó la **inconstitucionalidad del artículo 218 del Código Penal para el Estado de Hidalgo**; asunto en el cual, además, no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

21. El recurso de revisión se interpuso dentro del término de diez días a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo, pues la sentencia se notificó personalmente al autorizado de la parte quejosa el **viernes nueve de octubre de dos mil veinte** y surtió sus efectos el día hábil siguiente, es decir, el **martes trece** del mismo mes y año. Por tanto, el plazo de diez días transcurrió del **miércoles catorce al martes veintisiete de octubre del mismo año.**⁹

⁹ Descontándose los días diez, once, doce, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de octubre de dicha anualidad, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



22. De manera que, si el recurso de revisión se interpuso el **veintiuno de octubre de ese mismo año**, el mismo resultó oportuno.

III. LEGITIMACIÓN

23. De conformidad con el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, el medio de impugnación se hizo valer por el señor ***** , quien tiene legitimación para interponer el recurso de revisión que ahora se resuelve, pues tiene reconocida la calidad de quejoso en el juicio de amparo directo de origen.

IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO

24. En principio es necesario verificar la procedencia del presente recurso de revisión, dado que constituye una cuestión de orden público y estudio preferente pues el juicio de amparo directo comprende una sola instancia y la resolución que ahí se dicte, por regla general, es definitiva y no admite recurso alguno; sin embargo, excepcionalmente en su contra podrá interponerse el recurso de revisión.

25. Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política del País; 81, fracción II, de la Ley de Amparo;¹⁰ y del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprende que la procedencia del recurso de revisión está supeditada a que se cumplan dos requisitos, que:

a) En las sentencias impugnadas se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación

¹⁰ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno. "La materia del recurso se limitará a la **decisión de las cuestiones propiamente constitucionales**, sin poder comprender otras."



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, se omita el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y

b) El problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entrañe la fijación de un criterio de interés excepcional.

26. Respecto de este último inciso, el acuerdo general de referencia permite delimitar la fijación de un criterio de interés excepcional en una resolución dictada en un amparo directo en revisión,¹¹ siempre que:

a) La cuestión de constitucionalidad planteada dé lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia, para el orden jurídico nacional; o,

b) Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

27. Ahora bien, al resolver el recurso de reclamación 74/2021, esta Primera Sala se pronunció sobre la procedencia del presente recurso. En esa ocasión, se observó que en la especie subsisten dos cuestiones propiamente constitucionales.

28. La primera, relativa a determinar si el artículo 218 del Código Penal para el Estado de Hidalgo es constitucional al permitir que el delito de despojo se

¹¹ "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."



configure incluso respecto de posesiones dudosas o precarias. No obsta a lo anterior la existencia de la jurisprudencia 1a./J. 70/2011, en la que esta Primera Sala ya analizó esa problemática a la luz de los artículos 191, fracción I,¹² y 192¹³ del abrogado Código Penal para el Estado de Veracruz, y 222, fracción I,¹⁴ del código vigente de esa misma entidad federativa, toda vez que la regularidad constitucional del referido artículo 218 no ha sido estudiada y se trata de una norma sustantiva penal.¹⁵

29. La segunda, relacionada con que el señor ***** manifestó, en su escrito de agravios, que los artículos 218 y 220 del Código Penal para el Estado de Hidalgo son contrarios a los artículos 14 y 16 de la Constitución porque no definen taxativamente los conceptos "inmueble ajeno" y "posesión dudosa" ya que son tan amplios que permiten que se tutele a través del tipo penal de despojo posesiones dudosas o precarias como las que derivan de una información testimonial *ad perpetuam*, en donde no se precisa la causa generadora de la posesión, pues dicho tipo penal únicamente debe proteger posesiones jurídicas de ocupaciones ilegítimas, no posesiones obtenidas con lo que él considera fue un fraude a la ley.¹⁶

30. En consecuencia, en atención a lo resuelto con anterioridad por esta Primera Sala, el presente recurso es procedente para analizar las problemáticas constitucionales referidas.

V. ESTUDIO DE FONDO

31. A partir de lo precisado, esta Primera Sala determina que son **infundados** los agravios del señor ***** , tal como se desarrolla, para mayor claridad,

¹² "Artículo 191. Se aplicarán prisión de seis meses a siete años y multa hasta de trescientas veces el salario, al que sin consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo o engañando a éste:

"I. Ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca; ..."

¹³ "Artículo 192. Las sanciones se impondrán aunque el derecho a la posesión sea dudoso o esté en disputa. ..."

¹⁴ "Artículo 222. Se impondrá prisión de uno a ocho años y multa hasta de cuatrocientos días de salario a quien, sin consentimiento del que tenga el derecho a otorgarlo o engañando a éste:

"I. Ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca."

¹⁵ Párrafo 27 de la ejecutoria del recurso de reclamación 74/2021.

¹⁶ *Ibidem*, párrafo 28.



en dos apartados correspondientes a las cuestiones constitucionales referidas en el apartado de procedencia de esta ejecutoria.

a) Análisis de la constitucionalidad de los artículos 218, fracción I, y 220, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo en relación con el tipo de posesión respecto del cual se puede configurar el delito de despojo

32. Como se relata en los antecedentes de esta sentencia, el señor ***** , desde su demanda de amparo, cuestionó la constitucionalidad de los artículos 218, fracción I, y 220, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo porque considera que el delito de despojo no debe tutelar cualquier tipo de posesiones, sino únicamente aquellas originadas con apego a la ley pues son ese tipo de posesiones la que protegen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del País.

33. En la sentencia recurrida, el Tribunal Colegiado declaró infundado dicho concepto de violación pues, por una parte, considera que el señor ***** no señaló qué derecho vulnera el artículo impugnado, y por otra, porqué el legislador de Hidalgo consideró pertinente proteger a través del tipo penal de referencia todas las posesiones, incluidas las dudosas o precarias, como se desprende del último párrafo del artículo 220 del propio Código Penal para el Estado de Hidalgo.¹⁷

34. Adicionalmente, para el órgano colegiado la actuación del legislador local, al establecer el delito señalado, es congruente con el principio de legalidad y con la prohibición de hacerse justicia por propia cuenta, en términos del artículo 17 de la Constitución, para lo cual invocó la jurisprudencia P./J. 70/2011, de esta Primera Sala, de rubro: "DESPOJO. SE ACTUALIZA ESTE DELITO, AUNQUE EL DERECHO A LA POSESIÓN SEA DUDOSO O ESTÉ EN DISPUTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."¹⁸

35. El señor ***** reiteró, en sus agravios, que los artículos 218, fracción I, y 220, último párrafo, ambos del Código Penal para el Estado de Hidalgo son inconstitucionales.

¹⁷ *Supra*, nota 2.

¹⁸ *Supra*, nota 6.



36. Expuesto lo anterior, para analizar la constitucionalidad de dichos artículos es oportuno señalar que su contenido es el siguiente:

"Artículo 218. Se aplicará prisión de tres meses a seis años y de 10 a 200 días multa, al que sin consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo o engañando a éste:

"I. Ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca, o impida materialmente el disfrute de uno u otro; ..."

"Artículo 220.

"...

"Las penas previstas en este capítulo se impondrán aunque el derecho de posesión sea dudoso o esté sujeto a litigio."

37. De dichos artículos se desprende que el legislador hidalguense determinó que el delito de despojo se puede cometer, entre otros supuestos y en lo que interesa, cuando una persona ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, y que las penas deberán aplicarse incluso en aquellos casos en los que el derecho de posesión sea dudoso o esté sujeto a litigio.

38. Al respecto, el señor ***** alega que esos artículos son contrarios a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del País pues, desde su perspectiva, éstos únicamente protegen las posesiones jurídicas o legítimas y no aquellas contrarias a la ley, por lo que el tipo penal de despojo resulta inconstitucional en tanto que sus penas pueden aplicarse también en aquellos casos en que la posesión tuviera un origen ilegal.

39. Esta Primera Sala considera que no le asiste la razón al señor ***** cuando afirma que la Constitución protege como bienes jurídicos únicamente las posesiones que: no sean dudosas, no estén sujetas a litigio o no hayan sido obtenidas conforme a la ley, porque de la simple lectura del Texto Constitucional se desprende que sus artículos 14 y 16 no señalan qué tipo de posesiones protegen y en atención al principio general de derecho que establece que en donde



el legislador no distingue, no cabe hacer distinción, no es posible interpretar su contenido en el sentido que pretende.¹⁹

40. Para robustecer esa consideración, resulta pertinente ahondar en el análisis del citado artículo 14 de la Constitución, respecto del cual la Segunda Sala de esta Suprema Corte ha afirmado que el concepto de posesión contenido en él se encuentra protegido, tanto en las relaciones de carácter horizontal (entre particulares) como en las de tipo vertical (entre particulares y los poderes públicos).²⁰

41. Adicionalmente, el artículo constitucional referido prevé las únicas condiciones a través de las cuales una posesión puede ser afectada en estos dos tipos de relaciones: a través de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos y que en el mismo se respete el debido proceso legal. Lo anterior entraña para los particulares un deber de no afectación a las posesiones ajenas y para el Estado la obligación de impedir la violación injustificada de las posesiones de las personas.

42. En lo que interesa al caso específico, esta Primera Sala considera que existe una relación estrecha entre la protección que reconoce el citado dispositivo con la del artículo 16 de la propia Constitución, en tanto que señala que las posesiones de las personas únicamente podrán ser afectadas por un mandamiento escrito en el que la autoridad competente funde y motive su actuación. Esta circunstancia debe derivar, precisamente, de un procedimiento en el que se observen sus formalidades esenciales.

¹⁹ "Artículo 14.

" ...

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, **posesiones** o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conformes 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 ..."

²⁰ Contradicción de tesis 131/2003-SS, resuelta en sesión de veintiuno de enero de dos mil cinco, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Luna Ramos (ponente), así como de los señores Ministros Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano, Ortiz Mayagoitia y Díaz Romero.



43. El hecho de que los artículos referidos dispongan que las posesiones únicamente pueden ser afectadas por una autoridad cuando se cumplan las condiciones descritas, implica de manera necesaria y lógica, que las personas no pueden privar a otras de las mismas por su propia cuenta, ni ejercer violencia para hacer valer sus derechos tal como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política del País.²¹

44. En suma, es posible afirmar que la protección a las posesiones vista desde esa óptica es un reflejo del arreglo constitucional concebido por el legislador en el sentido de que en un Estado democrático de derecho no puede regir la arbitrariedad ni la justicia privada, sino el imperio de la ley y que por ello una persona sólo puede ser privada de la posesión de un inmueble por mandamiento de una autoridad competente, a través de un acto fundado y motivado que emane de un juicio seguido bajo las reglas del debido proceso legal.

45. Tal condición no significa que si una persona hubiese obtenido la posesión de un bien inmueble en contravención de alguna disposición legal y en perjuicio de otra, esta última no tenga ningún medio a su alcance para ventilar esa situación, pues en términos del propio artículo 17 de la Constitución Política del País y del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²² todas las personas tienen el derecho público subjetivo de acceder, de manera expedita dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, a un recurso efectivo ante tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten determinadas formalidades se resuelva la controversia y, en su caso,

²¹ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

²² **Artículo 25. Protección Judicial**

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ..."



se ejecute esa decisión.²³ Dicha garantía de acceder a la justicia a través de un recurso efectivo constituye uno de los pilares básicos del Estado de derecho en una sociedad democrática,²⁴ pues asegura que los conflictos se diriman con base en la ley y no en la imposición arbitraria de la voluntad de una persona sobre la otra.

46. Con base en esas consideraciones es posible afirmar que la tipificación del delito de despojo en los términos del artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo y la regla prevista en el diverso artículo 220, último párrafo, de la misma legislación, no son contrarias al concepto de posesión que protegen los artículos 14 y 16 de la Constitución, sino que constituyen, incluso, una medida de política criminal que tiene como finalidad, precisamente la de garantizar el respeto al Estado de derecho en una sociedad democrática al tutelar, a través de dicho tipo penal, la posesión actual de los bienes, sancionando el ejercicio de la justicia por propia mano.

47. En el mismo sentido, esta Primera Sala ha señalado, en precedentes que datan de la Sexta Época, que el despojo es un delito contra los derechos del poseedor y, en consecuencia, los protege incluso aunque tengan el carácter de controvertidos, por lo que es posible que el tipo penal se actualice en casos en los que la posesión sea dudosa o se encuentre sujeta a litigio.²⁵

48. Además, desde entonces también se concluyó que al ser la posesión actual de un inmueble el bien jurídico protegido por el tipo penal, aquellos casos en que las personas deseen controvertirla, ello únicamente puede resolverse mediante la acción civil correspondiente y no por propia autoridad.²⁶

49. Más recientemente, esta Primera Sala recogió ese desarrollo jurisprudencial al resolver la contradicción de tesis 106/2010,²⁷ en la que analizó si el delito de

²³ Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", Primera Sala, Novena Época, número de registro digital: 172759.

²⁴ Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil dos. Serie C, No. 97, párrafo 52.

²⁵ Tesis de rubro "DESPOJO", Primera Sala, Sexta Época, número de registro digital: 261894.

²⁶ Tesis de rubro "DESPOJO", Primera Sala, Sexta Época, números de registro digital: 259533 y 261501.

²⁷ Fallada en sesión de cuatro de mayo de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero, así como de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo,



despojo puede o no acreditarse cuando el derecho a la posesión sea dudoso o se encuentre en litigio, a la luz de los artículos 191, fracción I, del Código Penal para el Estado de Veracruz, abrogado y 222, fracción I, del mismo código punitivo vigente.²⁸

50. En esa ocasión, esta Sala determinó que el delito de referencia sí puede configurarse incluso en aquellos casos en que la persona acusada de cometer el delito potencialmente pudiera ser propietaria del bien inmueble, ello siempre y cuando se demuestre el hecho posesorio de la parte que se dice ofendida y propietaria del bien, y que incluso, el legislador del Estado de Veracruz dispuso en el citado artículo 222 que "... las sanciones se impondrán, aunque el derecho a la posesión sea dudoso o esté en disputa".

51. Asimismo, concluyó que si se demuestra que en la fecha del hecho la parte ofendida estaba en posesión del inmueble y que sin su consentimiento la persona acusada de cometer el delito dolosamente ejecutó sobre éste actos de ocupación, tal cuestión debe ser dirimida por los tribunales penales, pues al atentar contra la posesión legítima de la parte ofendida, su conducta se torna delictiva, ya que ello implica hacerse justicia con propia mano, lo cual está prohibido por el artículo 17 de la Constitución.

52. De esas consideraciones emanó la jurisprudencia P./J. 70/2011, de esta Primera Sala, de rubro: "DESPOJO. SE ACTUALIZA ESTE DELITO, AUNQUE EL DERECHO A LA POSESIÓN SEA DUDOSO O ESTÉ EN DISPUTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."²⁹

53. Las conclusiones referidas fueron también retomadas por esta Primera Sala para fallar el amparo directo en revisión 5284/2017,³⁰ ocasión en la que se

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). En contra del voto del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²⁸ *Supra*, notas 12 y 14.

²⁹ *Supra*, nota 6.

³⁰ Resuelto en sesión de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



reconoció la constitucionalidad del artículo 207 del Código Penal del Estado de Guanajuato en la porción que dispone que tratándose del delito de despojo previsto en el artículo 206 del mismo código,³¹ "[I]a sanción será aplicable, aunque el derecho sea dudoso o esté sujeto a litigio".

54. En dicha ejecutoria, si bien se realizó un análisis a la luz del principio de presunción de inocencia, esta Suprema Corte advirtió que la finalidad del artículo 207 del Código Penal de Guanajuato no es otra que la de hacer explícito el objeto del tipo penal de despojo, el cual consiste en la protección de la posesión actual de un bien inmueble y evitar violaciones al artículo 17 de la Constitución Política del País, en tanto que prohíbe que las personas hagan justicia por su propia cuenta.

55. Así, con base en las consideraciones desarrolladas en este apartado y en congruencia con el desarrollo jurisprudencial descrito, esta Primera Sala concluye que los artículos 218, fracción I, y 220, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo son constitucionales, porque la Constitución Política del País, en sus artículos 14 y 16, tutela en un sentido amplio las posesiones de las personas, por lo que el tipo penal de despojo constituye una garantía que protege de manera relevante la posesión inmediata de los inmuebles, es decir, la que se detenta en el momento de los hechos, independientemente del título con que se ejerza, incluso en aquellos casos en que sea dudoso o esté en disputa, lo cual es congruente con la noción de que en un Estado democrático de derecho está prohibida la posibilidad de hacer justicia por cuenta propia, de conformidad con el artículo 17 de la propia Constitución.

56. Para ello, cuando una persona considere que tiene algún derecho sobre un bien inmueble, tiene a su disposición la justicia civil que el legislador previó

³¹ "Artículo 206. Se aplicará de uno a cinco años de prisión y de diez a cincuenta días multa, a quien sin consentimiento o contra la voluntad del sujeto pasivo:

"I. Se poseione materialmente de un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca.

"II. Se poseione materialmente de un inmueble de su propiedad en los casos en que no pueda disponer o usar de él por hallarse en poder de otra persona por alguna causa legítima.

"III. Distrajere o desviare en perjuicio de otra persona el curso de aguas que no le pertenezcan. Estos delitos se perseguirán por querrela."



para dirimir ese tipo de controversias. De ahí lo infundado de los argumentos formulados por el señor *****.

b) Estudio de la constitucionalidad de los artículos 218, fracción I, y 220, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo a la luz del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

57. Por otra parte, como se describe en el apartado de procedencia de esta ejecutoria, el señor ***** aduce en su escrito de agravios que los artículos 218, fracción I, y 220, último párrafo, del Código Penal hidalguense son inconstitucionales por ser contrarios al principio de taxatividad en materia penal porque, desde su perspectiva, los conceptos de "inmueble ajeno" y "derecho de posesión dudoso" son tan amplios o vagos que permiten que se tutelen a través del tipo penal de despojo posesiones como las derivadas de un juicio de información testimonial *ad perpetuam* que, según argumenta, no existe.

58. Para dar respuesta a dicho argumento se hace alusión, en un primer momento, a la doctrina constitucional y convencional que esta Suprema Corte ha desarrollado sobre el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, posteriormente se analizan las normas cuya constitucionalidad se cuestiona.³²

i. Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

59. El principio de legalidad es el principal límite impuesto por las exigencias del Estado de derecho al ejercicio de la potestad punitiva e incluye una serie de derechos para la ciudadanía que se traducen en la imposibilidad de que el Estado intervenga penalmente más allá de lo que le permite la ley. De acuerdo con dicho principio, sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su comisión. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad.

³² El desarrollo de la doctrina constitucional y convencional del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad es similar a la que el Tribunal Pleno construyó al resolver las acciones de inconstitucionalidad 196/2020, bajo la ponencia del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y 302/2020, bajo la ponencia de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en sesiones de once de mayo y cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, respectivamente.



60. El citado principio se encuentra reconocido como derecho fundamental en los artículos 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, que deriva de los principios *nullum crimen sine lege* (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y *nulla poena sine lege* (no existe una pena sin una ley que la establezca) que implican que el Estado sólo puede sancionar penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicar las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas.³³ Al respecto, es aplicable la tesis P. XXI/2013 (10a.), del Tribunal Pleno, de título: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS."³⁴

61. De ahí deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad o taxatividad, que alude a la necesidad de que la ley consagre plenamente los componentes de una hipótesis delictiva, de forma que, una vez acontecidos los hechos presuntamente constitutivos de delito, exista una correspondencia exacta entre lo dicho por la legislación y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

62. Lo anterior, porque la tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

³³ Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"...

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

"Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

³⁴ Tesis P. XXI/2013 (10a.), Pleno, registro digital: 2003572.



63. De conformidad con el principio en estudio, no existe pena ni delito sin ley que los establezca, de modo que para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado delito y motivar o justificar por ello la aplicación de una pena, es indispensable una ley que considere ese hecho o conducta como tal.

64. Por ello, los ordenamientos sustantivos en materia penal conceptualizan el delito como el acto u omisión sancionado por la ley penal, entendida esta última expresión en términos genéricos de normas jurídicas que prevén y sancionan delitos, con independencia de que estén insertas en el ordenamiento penal o en ordenamientos especiales que regulan materias específicas y contienen un apartado de delitos especiales relacionados con el ámbito de regulación de dichos ordenamientos.

65. En ese sentido, esta Suprema Corte ha señalado que una de las derivaciones del principio de legalidad es la exigencia de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, la necesidad de que la descripción típica no sea vaga, imprecisa, abierta o demasiado amplia, de modo tal que permita la arbitrariedad en su aplicación pues, para garantizar la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta.

66. Lo anterior, no sólo porque la infracción corresponda a una sanción, sino porque las normas penales deben cumplir con una función motivadora contra la realización de delitos y para ello es imprescindible que las conductas punibles y las sanciones aplicables estén descritas con exactitud y claridad, pues no puede evitarse aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

67. El mandato de taxatividad implica, por consiguiente, una obligación fundamental al legislador de establecer un grado de determinación de la conducta típica y de la pena a imponer que permita afirmar que lo que es objeto de prohibición puede ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. La garantía de legalidad en materia penal se incumple con una tipificación confusa o incompleta que obligue a los gobernados a realizar labores de interpretación analógica o por mayoría de razón, pues no todos están preparados para realizar esa tarea a efecto de conocer las conductas que les están prohibidas.

68. Las garantías referidas no se circunscriben a los meros actos de aplicación, sino que se proyectan sobre la factura de la ley que se aplica, que debe quedar redactada en términos específicos, claros y exactos. Al prever las penas,



la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos; ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria del principio de taxatividad.³⁵

69. Acorde con los parámetros de referencia, esta Suprema Corte ha concluido que la garantía de exacta aplicación de la ley penal implica que el gobernado debe tener pleno conocimiento de cuándo su conducta, por acción u omisión, daña un bien jurídico protegido por el sistema penal y, por tanto, que puede ubicarse en la hipótesis prevista en un tipo penal, con la consecuente sanción a la que se haga acreedor.

70. Por ello es de suma importancia que el legislador establezca con exactitud la conducta que considera dañina y desde luego las sanciones que resultan aplicables como consecuencia de su realización ya que en caso contrario, generaría incertidumbre en cuanto al encuadramiento o enmarcamiento de la conducta que realiza el sujeto activo en la descripción establecida en la ley, o en la precisión de la penas a las que se enfrentaría en caso de transgredir el ordenamiento, ello no sólo respecto de las personas gobernadas, sino en las propias autoridades encargadas de aplicar la norma penal.

71. La observancia del principio de tipicidad en materia penal que se extiende al legislador comprende que la descripción de los tipos penales debe evitar el uso de conceptos indeterminados e imprecisos que generen un estado de incertidumbre jurídica en el gobernado y una actuación arbitraria del intérprete de la norma. Lo anterior implica que, si no describe exactamente la conducta reprochable en el tipo penal, se corre el riesgo de que se sancione a los gobernados por aquellas que en concepto del órgano jurisdiccional se ubiquen en él.

³⁵ Al respecto, son aplicables la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, Primera Sala, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.", registro digital: 175595 y la tesis aislada P. IX/95, Pleno, de título: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.", registro digital: 200381.



72. Lo anterior no significa que el creador de la norma tenga que describir con sus más mínimos detalles las conductas que deben ser sancionadas penalmente, porque ello supondría una exigencia desmedida del principio de legalidad. Si se lleva a tal extremo el citado principio, desembocaría en un casuismo abrumador. En consecuencia, 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 humana de que se trata, habría una ausencia de tipicidad.³⁶

73. Los tipos penales son los que delimitan los hechos punibles a los que debe corresponder una sanción perfectamente identificable. Así, al ser las descripciones las que acotan y recogen el injusto penal, el legislador debe armonizar la seguridad jurídica con la tutela de los intereses vitales que hacen posible la justicia y la paz social.

74. Por lo que puede integrarlos 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 es entonces un instrumento legal necesario, de naturaleza predominantemente descriptiva, cuya función es la individualización de conductas humanas penalmente sancionables.

75. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que el principio de legalidad, reconocido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁷ constituye uno de los elementos

³⁶ Al respecto resultan aplicables las jurisprudencias 1a./J. 83/2004 y 1a./J. 24/2016 (10a.), Primera Sala, de rubros: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.", registro digital: 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.", registro digital: 2011693.

³⁷ "Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."



centrales de la persecución penal en una sociedad democrática pues obliga a los Estados a definir las acciones u omisiones delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible, utilizando términos estrictos y unívocos que definan claramente las conductas punibles, fijen sus elementos y permitan deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionadas con medidas no penales.

76. Asimismo, dicho tribunal internacional ha señalado que la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad.³⁸

77. De todo lo anterior, tenemos que el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica y su pena sea tal, que el objeto de prohibición y su sanción puedan ser conocidos sin problemas por el destinatario de la norma.

78. Además, 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 de dicha expresión en relación con otras contenidas en la misma u otra disposición normativa. Incluso, a veces se puede atender al (iii) contexto en el cual se desenvuelven las normas y (iv) sus posibles destinatarios.³⁹

79. En efecto, para que un enunciado normativo cumpla con la citada exigencia, es necesario que la norma sea clara y precisa, es decir, de tal forma que no sea vaga ni ambigua y sea evidente para el juzgador la conducta que se pretende sancionar y la pena que amerita, en concordancia con el bien jurídico

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veinte de junio de dos mil cinco. Serie C, No. 126, párrafo 90 y Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve. Serie C, No. 52, párrafo 121.

³⁹ Al respecto, es ilustrativa la tesis 1a. CCCXXX/2015 (10a.), Primera Sala, Décima Época, 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.", registro digital: 2010337.



tutelado que se busca proteger. Por ello, el análisis del grado de concreción de los elementos integradores del tipo penal serán los que permitirán establecer si se cumple o no con la exigencia de taxatividad que requiere para su eficacia el principio de legalidad.⁴⁰

80. Por tanto, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad exige que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, y su finalidad es preservar los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.⁴¹

81. La exigencia de taxatividad no genera impunidad ni puede traducirse en la alteración de la política criminal del legislador, ya que dicho principio no protege únicamente al probable culpable, sino también a la sociedad. En efecto, la misma genera seguridad jurídica no sólo para el gobernado al conocer con exactitud aquello que se considera delito, sino que permite que las autoridades encargadas de aplicar la norma penal no actúen arbitrariamente.⁴²

82. Lo anterior porque al no describirse exactamente la conducta reprochable en el tipo penal, se corre un doble riesgo: que se sancione a los gobernados por conductas que, no estando integradas en el tipo de manera expresa, sean ubicadas dentro del mismo por el órgano jurisdiccional; o que, estando integradas en el tipo penal, por su ambigüedad, el órgano jurisdiccional determine que no se ubican en el mismo.⁴³

83. Por ello, el legislador debe describir las conductas punibles de manera abstracta, pero suficientemente delimitada como para englobar en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten contra un bien jurídico relevante para la sociedad.⁴⁴

⁴⁰ Así lo resolvió este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, fallada en sesión de dos de junio de dos mil veinte, aprobado en la parte que interesa por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴¹ Ídem.

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Ídem.



84. Sobre el particular debe considerarse que en la acción de inconstitucionalidad 61/2018,⁴⁵ el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte concluyó que el principio de taxatividad o tipicidad no sólo se limita a la correcta definición de las conductas socialmente lesivas, sino que también se extiende a las penas, lo que resulta importante para asegurar el correcto actuar de la autoridad judicial en la individualización de las mismas, de manera que se abone a la certeza con la que deben contar las personas que en su caso se vean afectadas en sus derechos al aplicarse dichas normas punitivas.

85. Es importante precisar que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de taxatividad no tiene el alcance de imponer al legislador la obligación de establecer en un solo precepto legal, ni los tipos penales ni las penas, sino tan sólo el que éstas se describan y establezcan con claridad y precisión, por lo que resulta jurídicamente válido que al formular un tipo penal, establezca su redacción en más de un artículo; desde luego, siempre y cuando el texto de los preceptos permita advertir de forma clara la relación entre ellos, así como que, en su conjunto, describan con suficiente precisión qué conducta y/o conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.⁴⁶

86. Finalmente, esta Primera Sala ha reconocido, por ejemplo, al resolver el amparo directo en revisión 1579/2016,⁴⁷ que el principio de taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas

⁴⁵ Acción de inconstitucionalidad 61/2018, fallada en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, aprobado en la parte que interesa por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán por distintas razones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones respecto del estudio de fondo. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

⁴⁶ Amparo directo en revisión 749/2018, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández (ponente). Los señores Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo votaron en contra.

⁴⁷ Fallado en sesión de ocho de marzo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, y la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

87. En este sentido, se puede observar una cierta tensión estructural en el mandato de taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación. Como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción) entonces el legislador y las autoridades judiciales deben repartirse el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y posteriormente una mayor concreción.

88. Así, los denominados elementos normativos de tipo cultural o legal son un caso en donde se puede contemplar una participación conjunta para no sólo tener suficientemente determinada una expresión, sino para posteriormente alcanzar una mayor concreción, pues a partir de la presunción de que el legislador es racional, puede entender que si no se estableció una definición cuyos límites materiales estuvieran definidos por la ley, es porque consideró que los gobernados podían adecuar su conducta a las normas aplicables sin necesidad de acudir a una definición legal previamente establecida.

ii. Análisis de la constitucionalidad de los artículos impugnados

89. A la luz del marco constitucional y convencional descrito, esta Primera Sala considera que los conceptos "inmueble ajeno" y "derecho de posesión dudoso" contemplados en los artículos 218, fracción I, y 220, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, respectivamente, no contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

90. Como señala esta ejecutoria, el artículo 218 del Código Penal hidalguense prevé y sanciona el tipo penal de despojo y, en su fracción I, dispone que dicho delito lo comete, entre otros supuestos, aquella persona que ocupe un bien inmueble ajeno o haga uso de él.

91. Al respecto, al resolver la citada contradicción de tesis 106/2010, esta Primera Sala analizó los elementos del tipo penal de despojo y señaló que para el



acreditamiento del tipo penal se requiere que se colmen determinados elementos normativos como presupuestos del entendimiento de la conducta tipificada y la adecuación al caso concreto, cuya connotación puede ser de **valoración jurídica o cultural**.

92. En ese sentido, debe recordarse que los elementos típicos "normativos" son presupuestos del injusto típico que sólo pueden ser determinados mediante una especial valoración de la situación del hecho, y que de índole normativa son los elementos en los que el Juez ha de captar el verdadero sentido de éstos; es decir, pertenecen a los elementos típicos normativos todos los elementos que exigen una **valoración jurídica o cultural**.

93. Por ello, debe precisarse que la acreditación de los **elementos normativos** del tipo, que exigen una valoración jurídica, se reduce a constatar la adecuación entre la situación fáctica, que se invoca como la que satisface el requerimiento contenido en dichos elementos y el marco jurídico específico correspondiente.

94. En ese contexto, los citados **elementos normativos** los establece el legislador para tipificar una determinada conducta, en la que se requiere no sólo describir la acción punible, sino también de un juicio de valor por parte del Juez sobre ciertos hechos.

95. En ese caso, la actividad del Juez no es, como en los elementos descriptivos u objetivos, meramente cognoscitiva, es decir, su función no se limita a establecer en los autos las pruebas del hecho que acrediten el mecanismo de subsunción del tipo legal; sino que debe realizar una actividad de carácter valorativa, a fin de comprobar la antijuridicidad de la conducta del sujeto activo del delito.

96. Sin embargo, esta actividad no debe realizarse desde el punto de vista subjetivo del Juez, sino con un criterio objetivo, o sea, de acuerdo con la normatividad correspondiente y, por tanto, al hacer aquella valoración, al apreciar los elementos normativos, no debe recurrir al uso de facultades discrecionales, sino acudir a la propia legislación que defina el concepto de ese elemento normativo para determinar su alcance, en virtud de que ha de captar el verdadero



sentido de los mismos, a fin de que pueda emitir un juicio de valor sobre la acción punible.⁴⁸

97. Ahora bien, esta Primera Sala concluyó al fallar la citada contradicción de tesis 106/2010, que el tipo penal de despojo prevé como un **elemento normativo de valoración jurídica** la naturaleza del bien, pues indefectiblemente debe recaer la conducta delictiva en un bien inmueble.

98. En ese sentido, la figura de bien inmueble es definida y regulada por la legislación civil en la que se señala que comprende, entre otros supuestos, el suelo y las construcciones adheridas a él. Así se desprende del artículo 825 del Código Civil del Estado de Hidalgo que dispone lo siguiente:

"Artículo 825. Son bienes inmuebles:

"I. El suelo y las construcciones adheridas a él;

"II. Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares;

"III. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido;

"IV. Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo;

"V. Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente;

⁴⁸ Las consideraciones de referencia corresponden a lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 1918/2016, fallado el dieciocho de octubre de dos mil diecisiete por mayoría de tres votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), así como de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra de los votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho de formular voto particular, y el del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



"VI. Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca directa y exclusivamente a la industria o explotación de la misma;

"VII. Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca;

"VIII. Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos salvo convenio en contrario;

"IX. Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca, o para extraerlos de ella;

"X. Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería; así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinadas a ese objeto;

"XI. Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa;

"XII. Los derechos reales sobre inmuebles;

"XIII. El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas, telegráficas, de transmisión y distribución eléctrica y las estaciones radiotelefónicas o radiotelegráficas fijas;

"XIV. Las concesiones a que se refiere el artículo 27 de la Constitución Federal, todas las que tengan por objeto el aprovechamiento de medios o energías naturales y aquellas cuyo fin requiera el establecimiento de plantas o instalaciones adheridas al suelo;

"XV. Las plantas, instalaciones o establecimientos para el uso y aprovechamiento de las concesiones a que se refiere la fracción anterior;



"XVI. Los depósitos en la tierra, de jales o sustancias minerales resultantes de una explotación industrial."

99. Asimismo, la descripción típica de referencia también prevé como **elemento normativo de valoración cultural** la ajenidad en cuanto a la propiedad o titularidad jurídica entre quien comete el delito y el bien inmueble materia de la ocupación.

100. Al respecto, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones de la palabra ajeno es un adjetivo calificativo que entraña que algo es de, o pertenece a otra persona, es decir, que no es propio.⁴⁹

101. En el caso específico, es ajeno el inmueble que no pertenece a quien comete el delito, sino a otra persona. En consecuencia, para que se actualice el delito de despojo se necesita como elemento sustancial que el autor del hecho delictivo ocupe un bien en términos del artículo 825 del Código Civil para el Estado de Hidalgo que no sea de su propiedad.

102. Por ello, esta Primera Sala considera que es infundado el agravio del señor ***** porque el artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo sí cuenta con un grado suficiente de claridad y precisión, en tanto que del contexto en que se desenvuelve la norma puede observarse su significado sin confusión para el destinatario desde un lenguaje jurídico y cultural.

103. Ahora bien, por lo que hace al concepto "derecho de posesión dudoso" contenido en el artículo 220, último párrafo, del mismo Código Penal, esta Primera Sala también considera pertinente acudir, tanto al Código Civil para el

⁴⁹ **Ajeno, na**

Del lat. *aliēnus*, der. de *alius* "otro".

¹ adj. Perteneciente a otra persona.

² adj. De otra clase o condición.

³ adj. Impropio, extraño, no correspondiente. *Ajeno a su voluntad*.

⁴ adj. Que no tiene conocimiento de algo, o no está prevenido de lo que ha de suceder.

⁵ adj. Distante, lejano, libre de algo. *Ajeno de cuidados*.



Estado de Hidalgo como al Diccionario de la Real Academia Española para evidenciar la claridad de éste.

104. En primer lugar, el artículo 865 de la citada legislación civil señala que el poseedor de una cosa es "el que ejerce sobre ella un poder de hecho". Asimismo, el diverso artículo 866 clarifica que cuando el propietario, en virtud de un acto jurídico, entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa, el que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria y el otro una posesión derivada.

105. Por su parte, el citado diccionario refiere que la palabra dudosa es un adjetivo que ofrece duda; mientras que la duda es la suspensión o indeterminación del ánimo entre dos juicios, decisiones, hechos o noticias.⁵⁰

106. Como es posible advertir, el concepto de "derecho de posesión dudoso" no es amplio, vago, ni ambiguo, pues tanto de la legislación civil como del significado asignado por el diccionario a ambas palabras es posible entender que el artículo 220 del Código Penal para el Estado de Hidalgo permite que las penas relativas al delito de despojo puedan imponerse aun en aquellos casos en que no exista claridad sobre quién es la persona que tiene el derecho de ejercer un poder de hecho sobre el bien inmueble materia del delito.

107. Lo anterior es constitucionalmente admisible pues como esta propia Sala lo señaló en la contradicción de tesis 106/2010, lo normal es que el propie-

⁵⁰ **Dudoso, sa**

¹ adj. Que ofrece duda.

² adj. Que tiene duda.

³ adj. Que es poco probable, que es inseguro o eventual.

Duda

De *dudar*.

¹ f. Suspensión o indeterminación del ánimo entre dos juicios o dos decisiones, o bien acerca de un hecho o una noticia.

² f. Vacilación del ánimo respecto a las creencias religiosas.

³ f. Cuestión que se propone para ventilarla o resolverla.



tario de un bien sea al mismo tiempo su poseedor, pero puede no suceder así, incluso pueden existir supuestos en que dos personas consideren ser propietarias de un mismo bien inmueble, y con apoyo en los títulos de propiedad respectivos, pretendan realizar actos de dominio sobre el bien.

108. En ese supuesto, a fin de determinar si la conducta realizada tiene relevancia para el derecho penal, es necesario determinar si al momento de los hechos denunciados, la parte que se dice ofendida detentaba la posesión del inmueble toda vez que el delito de despojo tutela de manera relevante la posesión inmediata de los inmuebles, es decir, la que se detenta en el momento de los hechos, independientemente del título con que se ejerza y que no obstante ello el sujeto activo dolosamente la desconoce al ocupar el inmueble.

109. Con base en lo anterior, esta Primera Sala considera que el artículo 220 del Código Penal para el Estado de Hidalgo tampoco es contrario al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, máxime que el agravio del señor ***** se encontraba estrechamente relacionado con su argumento relativo a que el tipo penal no debería tutelar posesiones dudosas, respecto del cual no le asistió la razón, y con el hecho de que desde su perspectiva la posesión del inmueble en el caso específico derivó de un juicio cuyo expediente no existía, afirmación que el Tribunal Colegiado consideró infundada.

V. DECISIÓN

110. En atención a las consideraciones expuestas, esta Primera Sala determina que contrario a lo que argumentó el señor ***** , los artículos 218, fracción I, y 220, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo son constitucionales.

111. Por lo expuesto y fundado, 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 ***** contra el acto y la autoridad precisados en los antecedentes de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria. Devuélvanse los autos relativos 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 unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) y aislada 1a. CCCXXX/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas y 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802 y 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 950, respectivamente.

Las tesis aisladas P. XXI/2013 (10a.) y P. IX/95 y de jurisprudencia 1a./J. 70/2011, 1a./J. 42/2007, 1a./J. 10/2006 y 1a./J. 83/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 191, Novena Época, Tomos I, mayo de 1995, página 82, XXXIV, agosto de 2011, página 83, XXV, abril de 2007, página 124, XXIII, marzo de 2006, página 84 y XX, octubre de 2004, página 170, respectivamente.

Las tesis aisladas de rubro: "DESPOJO." con números de registro digital: 261894, 259533 y 261501 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el



Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volúmenes XXXIII, Segunda Parte, página 34, LXXXIV, Segunda Parte, página 13 y XXXIX, Segunda Parte, página 49, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 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 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DESPOJO. ESTE DELITO CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE PROTECCIÓN AL DERECHO A LA POSESIÓN ESTABLECIDA EN LOS PRECEPTOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ES CONGRUENTE CON LA PROHIBICIÓN DE HACER JUSTICIA POR PROPIA MANO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DEL MISMO ORDENAMIENTO.

Hechos: Una persona fue condenada en primera y segunda instancias por la comisión del delito de despojo previsto y sancionado en el artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo. Inconforme, promovió un juicio de amparo directo en el que cuestionó la constitucionalidad de dicho precepto al considerar que indebidamente sanciona una conducta a pesar de que el derecho de posesión esté en litigio y que por eso aún no se haya definido en una sentencia definitiva emitida por un Juez civil. El Tribunal Colegiado resolvió que el precepto es constitucional y determinó que el artículo 220, último párrafo, del mismo código dispone que las penas de ese delito se impondrán aunque el derecho de posesión sea dudoso o esté sujeto a litigio. En contra de esa resolución, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión, en el que alegó la inconstitucionalidad de los citados artículos argumentando que permiten la tutela de posesiones que podrían haber sido obtenidas de manera ilegal.

Criterio jurídico: Los artículos 218, fracción I, y 220, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Hidalgo son constitucionales pues tutelan la posesión de los inmuebles con independencia de cómo fueron adquiridos, lo que constituye una garantía de protección a las posesiones de las personas establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es congruente con la noción de que en un Estado democrático de derecho está prohibido hacer justicia por propia cuenta, en términos del artículo 17 del mismo ordenamiento.



Justificación: Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protegen las posesiones de las personas en sus relaciones con particulares o frente a poderes públicos, las cuales sólo pueden ser afectadas definitivamente a través de un juicio en el que se respete el debido proceso, o bien, de manera provisional por mandamientos escritos debidamente fundados y motivados por una autoridad competente que deriven de procedimientos en los que se observen sus formalidades esenciales.

Así, la protección al derecho a la posesión reconocida en ambos artículos entraña que las personas no pueden privar a otras de esas posesiones por su propia cuenta, ni ejercer violencia para hacer valer sus derechos, pues en una sociedad democrática no pueden regir la arbitrariedad ni la justicia privada, sino el imperio de la ley.

Por ello, es constitucional la tipificación del delito de despojo en los términos del artículo 218, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, así como la regla prevista en su numeral 220, último párrafo, relativa a que las penas por ese ilícito se impondrán aunque el derecho de posesión sea dudoso o esté sujeto a litigio, al tratarse de disposiciones consecuentes con la protección a las posesiones establecida en los preceptos 14 y 16 constitucionales, ya que constituyen una medida de política criminal que tiene como finalidad garantizar el respeto al Estado de derecho, al tutelar la posesión de inmuebles y sancionar el ejercicio de la justicia por propia mano de manera concordante con el contenido del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1a./J. 118/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 3866/2020. Jesús Santillán Flores. 16 de febrero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Ramón Eduardo López Saldaña y Juan Pablo Alemán Izaguirre.

Tesis de jurisprudencia 118/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



NULIDAD DE UN ACTA DE NACIMIENTO. LOS HEREDEROS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DESCONOCER EN JUICIO LA VOLUNTAD QUE PLASMÓ EL AUTOR DE LA SUCESIÓN RESPECTO AL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO CIVIL DE UNA PERSONA.

AMPARO DIRECTO 14/2021. 25 DE MAYO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES Y FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE EN EL QUE SE SEPARA DE LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA PRESENTE TESIS, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: FERNANDO SOSA PASTRANA.

SUMARIO

***** y *****, ambos de apellidos *****, denunciaron el juicio sucesorio intestamentario a bienes de sus progenitores. En dicho juicio se apersonaron ***** y *****, ambos de apellidos *****, quienes son también hijos de los autores de la sucesión. Paralelamente, ***** demandó la nulidad de las actas de nacimiento de ***** y *****, por existir previas actas de nacimiento con los nombres de ***** y *****, ambos de apellidos *****. En primera instancia se consideró que el actor no había acreditado su pretensión, absolviendo a los demandados. Inconforme con esto, el actor interpuso recurso de apelación el cual se resolvió en el sentido de revocar la sentencia apelada. En contra de esta determinación, ***** y ***** promovieron juicio de amparo, en el que el Tribunal Colegiado del conocimiento ordenó remitir el expediente a este Alto Tribunal con la finalidad de que ejerciera su facultad de atracción, lo que, en sesión virtual de catorce de julio de dos mil veintiuno, se resolvió en el sentido de atraer el presente asunto.



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veinticinco de mayo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Correspondiente al amparo directo 14/2021, promovido por ***** y ***** , contra la sentencia de dieciocho de febrero de dos mil veinte, dictada en el toca civil ***** , por la Primera Sala Familiar Regional de Toluca del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

I. ANTECEDENTES

1. **Expediente ***** , relativo al juicio sucesorio intestamentario, en el que se acumuló el diverso ***** (antes *****).**

2. El trece de septiembre de dos mil diecisiete, ***** y ***** denunciaron el juicio sucesorio intestamentario a bienes de ***** y ***** , mismo que fue radicado el catorce del mismo mes y año, en el Juzgado Séptimo Familiar de Toluca, Estado de México con el número de expediente ***** . En ese juicio se ordenó llamar a juicio a ***** y a ***** , ambos de apellidos ***** , toda vez que fueron mencionados como presuntos herederos.

3. Mediante ocurso de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , se apersonaron para deducir sus derechos en la sucesión intestamentaria de mérito. En proveído de esa misma fecha, el Juez tuvo a ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , por apersonados.

4. **Auto declarativo de herederos.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, se emitió auto declarativo de herederos, en los siguientes términos:

"**Primero.** Sin perjuicio de terceros que llegaran a acreditar mejor derecho, se declaran como únicos y universales herederos de esta sucesión a bienes de ***** y ***** , a ***** , ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , en su carácter de descendientes en línea recta en primer grado del *de cujus*.



"**Segundo.** Con fundamento en el artículo 4.46 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, se señalan las diez horas con treinta minutos del día doce de abril de dos mil dieciocho, para que tenga verificativo la junta de herederos a fin de que designen albacea, debiéndose citar a quienes fueron declarados herederos, en sus respectivos domicilios procesales que quedaron autorizados en autos.

"Notifíquese personalmente."

5. **Junta de herederos.** El doce de abril de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la junta de herederos, en la que se determinó designar como albacea de la sucesión a *****.

6. Mediante escrito presentado el veintidós de mayo de dos mil dieciocho, ***** y *****, ambos de apellidos *****, informaron ante el Juez del proceso que ***** y ***** fueron registrados dos veces, pues existen actas de nacimiento en las que hacen constar que se reconocieron con los nombres de ***** y *****.

7. **Juicio de primera instancia relativo al expediente ***** (antes *****), acumulado al diverso *****.**

8. El cinco de marzo de dos mil diecinueve, *****, en la vía de controversia sobre el estado civil de las personas y del derecho familiar, demandó del oficial 01 del Registro Civil de Metepec, Estado de México, de *****, por conducto de su albacea *****, de *****, por conducto de su albacea *****, de ***** y de ***** , las siguientes prestaciones:

"A) La nulidad absoluta del acta de nacimiento número *****, de fecha 24 de junio de 1980, expedida por el oficial del Registro Civil de Metepec, actualmente oficial 01 del Registro Civil de Metepec, Estado de México. Esta acta le corresponden los datos de identificación siguientes: *****, expedida a favor de *****. Esta acta se adjunta a la presente demanda como anexo uno. La nulidad absoluta que se peticiona, se concretiza en las causas o motivos de nulidad siguientes:



"1. En el hecho de que el acta de nacimiento referida en la literal A), de este apartado, fue expedida por el demandado contra el tenor de una ley (norma) prohibitiva y del interés público, conforme a los artículos 1.5, 2.13, 2.14, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.10, 7.11, 7.12 del Código Civil del Estado de México; y 1, 2, 19, 20, fracción V, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 34, 66, fracción VII, del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México; por un ilegal registro doble de la persona que aparece registrada en el acta de nacimiento número *****, motivo de nulidad en el presente juicio. Es decir, por adolecer de un vicio sustancial, consistente en el hecho de haberse registrado en el acta número *****, de fecha 24 de junio de 1980, descrita en la literal A, de este apartado, cuando ya existía otra acta de nacimiento expedida por el oficial del Registro Civil de Toluca, México (ahora oficial número 02, del Registro Civil de Toluca, México) identificada con el acta de nacimiento número *****, del libro *****, de fecha 08 de julio de 1968. Esto constituye un vicio sustancial que hace procedente su nulidad, pues mantener su validez del acta tildada de nula sólo ocasionaría una duplicidad de actas que daría lugar a incertidumbre e inseguridad jurídicas, debilitando la función de orden público que corresponde a dicho registro.

"2. En el hecho de que el acta de nacimiento descrita en la literal A, de este apartado, fue expedida por el demandado contra el tenor de una ley (norma) prohibitiva y del interés público, conforme a los artículos 1.5, 2.13, 2.14, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.10, 7.11, 7.12, del Código Civil del Estado de México; 1, 2, 19, 20, fracción V, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 34, 66, fracción VII, del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México; por asentar hechos, vicios o defectos esenciales falsos, que se especificarán en el apartado fáctico de esta demanda, en el acta de nacimiento motivo de nulidad del presente juicio. Es decir, por adolecer de un vicio sustancial, consistente en el hecho de haberse asentado datos esenciales falsos en el acta de nacimiento número *****, de fecha 24 de junio de 1980, expedida por el oficial del Registro Civil de Metepec, actualmente oficial 01 del Registro Civil de Metepec, Estado de México. Esta acta le corresponden los datos de identificación siguientes: *****, expedida a favor de *****.

"3. En el hecho de que el acta de nacimiento descrita en la literal A, de este apartado, fue expedida por el demandado sin observar las formalidades prescritas en el Código Civil del Estado de México y del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México, conforme a los artículos 1.5, 2.13, 2.14, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.10, 7.11, 7.12 del Código Civil del Estado de México; y 1,



2,19, 20, fracción V, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 34, 66, fracción VII, del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México, por faltar a las reglas de la composición del nombre y apellido paterno y materno verdadero y correcto del registrado, conforme a los documentos que justificaran la veracidad de los documentos que originaron los datos para conformar el nombre y apellidos paterno y materno del registrado, partiendo del hecho de la falsedad del dato correspondiente al padre del registrado.

"B) La cancelación del asiento registral del acta de nacimiento número ***** , de fecha 24 de junio de 1980, expedida por el oficial del Registro Civil de Metepec, actualmente oficial 01 del Registro Civil de Metepec, Estado de México. Esta acta le corresponden los datos de identificación siguientes: ***** , expedida a favor de ***** .

"C) La nulidad absoluta del acta de nacimiento número ***** , de fecha 24 de junio de 1980, expedida por el oficial del Registro Civil de Metepec, actualmente oficial 01 del Registro Civil de Metepec, Estado de México. Esta acta le corresponden los datos de identificación siguientes: ***** , expedida a favor de ***** . Esta acta se adjunta a la presente demanda como anexo tres. La nulidad absoluta que se peticiona, se concretiza en las causas o motivos de nulidad siguientes:

"1. En el hecho de que el acta de nacimiento número ***** , referida en la literal C), de este apartado, fue expedida por el demandado contra el tenor de una ley (norma) prohibitiva y del interés público, conforme a los artículos 1.5, 2.13, 2.14, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.10, 7.11, 7.12 del Código Civil del Estado de México; y 1, 2, 19, 20, fracción V, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 34, 66, fracción VII, del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México, por un ilegal registro doble de la persona que aparece registrada en el acta de nacimiento número ***** , motivo de nulidad en el presente juicio. Es decir, por adolecer de un vicio sustancial, consistente en el hecho de haberse registrado en el acta número ***** , de fecha 24 de junio de 1980, descrita en la literal C, de este apartado, cuando ya existía otra acta de nacimiento expedida por el oficial del Registro Civil de Toluca, México (ahora oficial número 02, del Registro Civil de Toluca, México), identificada con el acta de nacimiento número ***** , del libro ***** , de fecha 29 de enero de 1970. Esto constituye un vicio sustancial que hace procedente su nulidad, pues mantener su validez del acta tildada de nula



sólo ocasionaría una duplicidad de actas que daría lugar a incertidumbre e inseguridad jurídicas, debilitando la función de orden público que corresponde a dicho registro.

"2. En el hecho de que el acta de nacimiento número *****, descrita en la literal C, de este apartado, fue expedida por el demandado contra el tenor de una ley (norma) prohibitiva y del interés público, conforme a los artículos 1.5, 2.13, 2.14, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.10, 7.11, 7.12 del Código Civil del Estado de México; y 1, 2, 19, 20, fracción V, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 34, 66, fracción VII, del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México, por asentar hechos, vicios o defectos esenciales falsos en el acta de nacimiento número *****, motivo de nulidad del presente juicio, los cuales se especificarán en el apartado fáctico de esta demanda. Es decir, por adolecer de un vicio sustancial, consistente en el hecho de haberse asentado datos esenciales falsos en el acta de nacimiento número *****, de fecha 24 de junio de 1980, expedida por el oficial del Registro Civil de Metepec, actualmente oficial 01 del Registro Civil de Metepec, Estado de México. Esta acta le corresponden los datos de identificación siguientes: *****, expedida a favor de *****.

"3. En el hecho de que el acta de nacimiento descrita en la literal C, de este apartado, fue expedida por el demandado sin observar las formalidades prescritas en el Código Civil del Estado de México y del Reglamento Interno del Registro Civil del Estado de México, conforme a los artículos 1.5, 2.13, 2.14, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.10, 7.11, 7.12 del Código Civil del Estado de México; y 1, 2, 19, 20, fracción V, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 34, 66, fracción VII, del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México, por faltar a las reglas de la composición del nombre y apellido paterno y materno verdadero y correcto del registrado, conforme a los documentos que justificaran la veracidad de los documentos que originaron los datos para conformar el nombre y apellidos paterno y materno del registrado, partiendo del hecho de la falsedad del dato correspondiente al padre del registrado.

"D) La cancelación del asiento registral del acta de nacimiento número *****, de fecha 24 de junio de 1980, expedida por el oficial del Registro Civil de Metepec, actualmente oficial 01 del Registro Civil de Metepec, Estado de México. Esta acta le corresponden los datos de identificación siguientes: *****, expedida a favor de *****.



"E) El pago de los gastos y costas que el presente juicio origine." (sic)

9. Mediante auto de seis de marzo de dos mil diecinueve, la Jueza admitió la demanda; radicó el expediente con el número ***** y ordenó el emplazamiento respectivo.

10. Los demandados contestaron la demanda y opusieron las excepciones y defensas que consideraron pertinentes.

11. El seis de mayo de dos mil diecinueve, el Juez declaró la rebeldía en que incurrió el oficial número 01 del Registro Civil de Metepec, Estado de México, al no contestar la incoada en su contra, por lo que se le tuvo por presuntamente confeso de los hechos de la demanda; asimismo, tuvo por contestada la demanda que hicieran en su oportunidad *****, por derecho propio y como albacea de ***** y *****, así como *****.

12. En audiencia de treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, el Juez ordenó la acumulación del expediente ***** al juicio sucesorio intestamentario *****, por lo que decretó enviar los autos al Juzgado Séptimo Familiar de Toluca, México, a efecto de que se avoque al dictado de la sentencia que en derecho corresponda. Mediante auto de nueve de septiembre de dos mil diecinueve, el Juez Séptimo Familiar del Distrito Judicial de Toluca, México, acumuló el expediente ***** al expediente *****, los cuales se tramitarán por cuerda separada y resolverán ambos en forma conjunta, para evitar determinaciones, autos y sentencias contradictorias, por lo que ordenó formar y registrar el expediente con el número *****.

13. **Sentencia definitiva.** Una vez seguido el procedimiento en sus etapas legales, el Juez de origen dictó sentencia definitiva el quince de noviembre de dos mil diecinueve, cuyos puntos resolutivos son los siguientes:

"PRIMERO.—El actor *****, no acreditó su pretensión de nulidad de acta de nacimiento que dedujo en contra de ***** y de *****, a través de su albacea *****; el oficial del Registro Civil 01 de Metepec, Estado de México, ***** y ***** de apellidos *****; consecuentemente;

"SEGUNDO.—Se absuelve a los demandados, respecto a la nulidad de las actas de nacimiento números ***** y *****; de fecha de registro veinticuatro



de junio de mil novecientos ochenta, de la Oficialía del Registro Civil 01 de Metepec, Estado de México.

"TERCERO.—No ha lugar a hacer especial condenación en costas.

"Notifíquese personalmente."

14. **Interposición y trámite del recurso de apelación.** Inconforme con ese fallo, ***** interpuso recurso de apelación, que se sustanció ante la Primera Sala Familiar Regional de Toluca del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, quien mediante sentencia de dieciocho de febrero de dos mil veinte, dictada en el toca de apelación *****, resolvió lo siguiente:

"PRIMERO.—Son **fundados** los agravios expuestos por *****, por tanto:

"SEGUNDO.—Se **revoca** la sentencia apelada y ahora sus resolutivos son del tenor literal siguiente:

"PRIMERO.—***** acreditó su acción de nulidad de actas de nacimiento, promovida en contra de *****, *****, **sucesión intestamentaria a bienes de ***** y *******, y **oficial del Registro Civil 01 De Metepec, Estado de México**, ***** (sic), por tanto:

"SEGUNDO.—Se declara procedente la nulidad absoluta de las actas de nacimiento ***** y *****, de veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta (24/06/1980) y con las cuales fueron registrados ***** y *****. En su oportunidad se deberá girar oficio al oficial del Registro Civil 01 del Municipio de Metepec, Estado de México, para efecto de que realice la anotación correspondiente a la nulidad de mérito.

"TERCERO.—No se hace condena en costas en primera instancia.

"TERCERO.—No se hace condena en costas judiciales en segunda instancia.

"CUARTO.—Notifíquese personalmente." (sic)



15. **Juicio de amparo.** En contra de tal determinación, ***** y *****, de apellidos ***** promovieron juicio de amparo, del que por cuestión de turno conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito quien lo registró bajo el número ***** y en la demanda hicieron valer en esencia los siguientes conceptos de violación:

- *Los quejosos consideran que la resolución emitida por la autoridad responsable, carece de fundamentación y motivación, y se viola con ello los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Federal, pues se puede advertir que fueron registrados dos veces, la primera fue con las actas de nacimiento ***** y ***** , respectivamente de ocho de julio de mil novecientos setenta y ocho, y veintinueve de enero de mil novecientos setenta, con los nombres de ***** y ***** , mientras la segunda se realizó con las actas de nacimiento ***** y ***** , de veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta, con las que fueron registrados como ***** y ***** .*

- *Que la autoridad responsable deja de valorar la prueba presuncional en su aspecto humano, ya que desde que eran niños fueron reconocidos por quien en toda su vida fuera su padre ***** , quien les concedió un nombre y el derecho humano a la identidad como personas, además de ser reconocidos como sus hijos, otorgándoles el derecho a tener un padre y una madre, lo que hizo de propia voluntad, por lo que manifiestan que desconocían las anteriores actas, aunado a que en la adolescencia, juventud y edad adulta se han constituido con la última acta y con ella su única identidad, pues el apellido ***** aparece en todas sus documentales legales, por cuarenta años de vida, ante una comunidad jurídica y social.*

- *Manifiestan que el hecho de que se pretenda revocar la segunda acta de nacimiento, documento que les dio nombre e identidad por casi cuarenta años, se violan sus derechos a la dignidad como personas y a su identidad, pues las primeras actas que llevan su apellido como ***** contradirían toda su esencia como personas, pues desde niños vieron como padre a ***** , situación que dejó de valorar la autoridad responsable, todo ello debe ser objeto de protección conforme al artículo 4o. de la Constitución Federal.*

- *Señalan que el acta de nacimiento genera filiación y el derecho humano al nombre como a la identidad y ella les fue otorgada cuando era niños, y sólo su*



*padre podría tener interés en anular las actas de nacimiento donde intervino, pero si bien es cierto los terceros que tengan interés jurídico podrían demandar la nulidad de las actas de nacimiento, entonces el actor ***** debió acreditar cuál era la razón o interés jurídico, para que se atente contra su identidad, la que debe estar protegida por la Constitución, y no simplemente esperar a que falleciera su padre para intentarlo, a pesar de haber tenido muchos años para hacerlo.*

- *Que, contrario a lo que sostiene la autoridad responsable, consideran que dicha acción no prospera, por atentar derechos humanos a su identidad de persona, nombre y dignidad, pese a no haber demostrado el actor cuál es la razón jurídica para pretender retirarles la filiación que su padre les concedió al registrarlos desde que eran infantes y habiendo tenido muchos años para ello; pues el acto jurídico que realizó su padre ante el oficial del Registro Civil, sólo demuestra y genera identidad y paternidad, la cual no se puede desconocer sin justificación, por ser objeto de protección constitucional.*

- *Cita las tesis de los rubros siguientes: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.", "PRUEBA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL).", "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."*

16. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 137/2021. En sesión remota, vía electrónica, celebrada el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado ordenó remitir el expediente a este Alto Tribunal, con la finalidad de que determine sobre la legitimación de la parte actora en calidad de heredera de ejercer la acción de nulidad de actas de nacimiento realizadas por su progenitor de forma voluntaria, pese a que traería como consecuencia el desconocimiento de paternidad; si el interés legítimo o la legitimación que se otorga a los herederos es ilimitada; y, por ende, si se puede demandar la nulidad de un acta, aunque ello implique desvincularse de la voluntad que en un momento dado hayan expresado las personas que se mencionan en ella, o si, por el contrario, dicha legitimación no autoriza a desconocer esa voluntad.



17. Seguido el trámite procesal correspondiente, en sesión virtual celebrada el día catorce de julio de dos mil veintiuno, esta Primera Sala determinó, por mayoría de tres votos, ejercer la facultad de atracción para conocer del mencionado juicio.¹

18. **Admisión y turno.** En ese tenor, por acuerdo de nueve de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal determinó que esta Suprema Corte se avocaría a conocer de la demanda de amparo directo, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para su respectiva resolución. Radicándolo, entonces, a la Primera Sala por la especialización de su materia.

19. **Avocamiento en Sala.** Finalmente, mediante acuerdo de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó que ésta se avocaría al conocimiento del asunto, y determinó el envío de los autos a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. PRESUPUESTOS PROCESALES

20. Esta Primera Sala es constitucional y legalmente **competente**² para conocer del presente amparo directo, que además fue promovido por parte **legítima**³ y de forma **oportuna**.⁴

¹ De las señoras y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

² En atención a que se ejerció la facultad de atracción, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40 de la Ley de Amparo y 21, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en concordancia con lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de este Alto Tribunal, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

³ ***** y ***** se encuentran legitimados para promover el amparo directo, ya que tienen reconocido el carácter de parte demandada en el juicio del que emana la sentencia reclamada, de conformidad con los artículos 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo.

⁴ La demanda de amparo fue promovida de manera oportuna, ya que la sentencia reclamada fue notificada a la parte quejosa el diecinueve de febrero de dos mil veinte, y surtió efectos el mismo diecinueve de febrero de dos mil veinte. De ahí que el plazo de quince días a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo transcurrió del veinte de febrero de dos mil veinte al trece de marzo del



III. EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO

21. El acto reclamado lo constituye la resolución de dieciocho de febrero de dos mil veinte, dictada en el toca de apelación *****, por la Primera Sala Familiar Regional de Toluca del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México; fallo que obra en el toca respectivo, y que fue remitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Tribunal Colegiado para la resolución del presente juicio de amparo, por lo que está acreditada su existencia.

IV. PROCEDENCIA

22. El juicio de amparo directo es procedente, toda vez que se plantea contra una resolución de carácter definitivo. Fallo judicial que decidió en apelación sobre la nulidad de acta de nacimiento; resolución de alzada contra la cual la ley aplicable ya no prevé ningún medio ordinario de defensa por el que pueda ser modificada o revocada, actualizándose así el supuesto previsto en el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo.

23. Sin que se advierta alguna causa de improcedencia del presente juicio constitucional que deba examinarse oficiosamente en términos del artículo 62 de la ley de la materia, la decisión que ahora se impugna se emitió con libertad de jurisdicción por parte de la autoridad responsable; en la inteligencia de que la contraparte de la quejosa en el juicio de origen, estando emplazada como tercera interesada en el presente juicio, tampoco hizo valer causas de improcedencia, ni tampoco la autoridad responsable; de manera que no existe obstáculo para abordar el estudio de fondo de los conceptos de violación.

V. ESTUDIO

24. Consideraciones de la sentencia reclamada.

25. La Sala responsable estableció que resultaban fundados los agravios expuestos por el recurrente, por lo que procedía revocar la sentencia apelada.

mismo año, sin contar los días sábados y domingos correspondientes al veintidós y veintitrés de febrero de dos mil veinte, por ser inhábiles conforme a ese mismo precepto de la Ley de Amparo, siendo el día veintiséis de febrero de dos mil veinte cuando se presentó la demanda de amparo.



Ello, al determinar que, tal como lo señaló el recurrente, resulta incongruente lo considerado por el juzgador de primera instancia en el sentido de que previamente se debieron promover las acciones de desconocimiento y/o paternidad, así como desahogar la pericial en genética porque, como lo señala el apelante, tales acciones no forman parte de la litis, pues la acción hecha valer consiste en la nulidad de actas de nacimiento.

26. Por otro lado, estableció que los agravios también resultaban fundados, en virtud de que la acción ejercida consiste en la nulidad de actas de nacimiento por existir anteriores, de ahí que la materia de la litis se constriñe a determinar si existe o no la causa de nulidad invocada por el accionante y bajo los hechos señalados en la demanda, es decir, la existencia de actas de nacimiento previas; de ahí que la investigación de paternidad consanguínea o la verdad biológica de los demandados no forma parte de la acción y, por tanto, la prueba pericial en genética no es idónea para acreditar la causa de nulidad invocada por el accionante.

27. Sobre el interés jurídico, en primer lugar, estableció que, para resolver el presente asunto sobre nulidad de actas de nacimiento, es aplicable el Código Civil del Estado de México abrogado, pues fue el que estaba vigente al momento de su registro. Sobre ello, señala que es fundado el agravio con base en el cual el apelante alega que sí tiene interés jurídico para demandar la nulidad de las actas de nacimiento, pues de acuerdo con el artículo 2080 del Código Civil del Estado de México abrogado y 1.77 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, así como con base en lo establecido por esta Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 379/2010, tratándose de nulidad absoluta, no sólo las partes que intervinieron en la celebración del acto jurídico afectado de ella pueden accionarla, sino también los terceros que cuenten con interés jurídico para hacerlo valer, al resentir un perjuicio derivado de la celebración del acto jurídico afectado de nulidad absoluta.

28. Ello, apoyándose en la tesis de esta Primera Sala de rubro: "NULIDAD ABSOLUTA. PUEDE EJERCER LA ACCIÓN RELATIVA TODO AQUEL QUE CUENTE CON INTERÉS JURÍDICO Y DE ELLA SE PUEDE PREVALER TODO INTERESADO UNA VEZ DECRETADA POR AUTORIDAD JUDICIAL, CONFORME AL ARTÍCULO 2226 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.". Esto,



señalando que dicha jurisprudencia resulta aplicable al caso por analogía porque interpreta el artículo 2226 del Código Civil para el Distrito Federal, cuyo contenido es coincidente con lo dispuesto por el artículo 2080 del Código Civil del Estado de México abrogado.

29. Asimismo, señaló que sí tenía interés jurídico para demandar la nulidad mencionada, en virtud de que el apelante hace valer como interés jurídico la afectación a sus derechos hereditarios en el juicio sucesorio testamentario a bienes de su progenitor, pues con base en las actas tildadas de nulas, los demandados han comparecido a deducir derechos hereditarios en dicho juicio sucesorio como descendientes directos del autor de la sucesión y pretender adquirir bienes de la masa hereditaria.

30. Ahora bien, sobre la duplicidad de actas, la Sala responsable estableció que son fundados los agravios del recurrente en los que el apelante alega la procedencia de la acción de nulidad de actas de nacimiento ***** y ***** de veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta y con las cuales fueron registrados ***** y ***** porque, en efecto, éstos ya habían sido registrados con las actas de nacimiento ***** y ***** , de ocho de julio de mil novecientos sesenta y ocho y veintinueve de enero de mil novecientos setenta con los nombres de ***** y ***** .

31. Esto, estableciendo que los demandados fueron registrados dos veces, encontrándose plenamente acreditada la causa de nulidad relativa a la duplicidad de actas porque los registrados en las primeras actas de nacimiento (***** y *****) son las mismas personas que los registrados en las segundas actas de nacimiento (***** y *****), por las siguientes razones:

- No se encuentra controvertida la identidad de los registrados porque éstos no se exceptionaron en sus contestaciones de demandas, pues en sus respectivos escritos de contestación únicamente alegaron desconocer de la existencia de las primeras actas de nacimiento, pero nada dijeron respecto de que no son las mismas personas.
- Dichos ellos se tienen por admitidos por no haber sido controvertidos.



- Al absolver las posiciones 8, 9, 19, 11 y 12, en la audiencia principal de treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, la demandada confesó expresamente que durante sus primeros años de vida se llamó ***** , después de veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta se hizo llamar ***** y tiene un acta de nacimiento con el nombre de *****.

- El demandado, al absolver las posiciones 9 y 11, en la audiencia principal de treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, confesó expresamente que después del veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta y después de sus primeros diez años de vida se hizo llamar *****.

- En la audiencia principal de treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, los enjuiciados por voz de sus abogadas, expresamente confesaron la existencia de actas anteriores a las tildadas de nulas y que al surgir el juicio sucesorio es cuando ellos se enteraron de que ***** no es su padre biológico.

32. Lo anterior, quedando probado que son las mismas personas las registradas, en virtud de que coinciden sus fechas de nacimiento, hora de nacimiento, nombre de la madre y del abuelo materno, además de no ser controvertido tal hecho.

33. Por ello, resolvió revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, con base en los artículos 2080 del Código Civil abrogado y 1.77 del Código Civil adjetivo de la materia vigente, ambos del Estado de México, se declara procedente la nulidad absoluta de las actas de nacimiento ***** y ***** de veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta y con las cuales fueron registrados ***** y ***** , con base en la causa de nulidad relativa a duplicidad de actas, pues con base en lo expuesto, éstos ya habían sido registrados con las actas de nacimiento ***** y ***** , respectivamente de ocho de julio de mil novecientos sesenta y ocho y veintinueve de enero de mil novecientos setenta, con los nombres de ***** y *****.

34. Así, determinó que resulta procedente la nulidad absoluta de las actas de nacimiento correspondientes al segundo registro de los demandados (actas de nacimiento ***** y *****) dada la ilicitud en su objeto, prevista como causa de nulidad en el artículo 2079 del Código Civil del Estado de México



abrogado y actualizada con motivo de la existencia de registros previos (actas de nacimiento ***** y *****). Esto, señalando que los segundos actos jurídicos están viciados de nulidad por el simple hecho de existir otros previos, pues una persona no puede contar con duplicidad de registros de nacimiento; hecho que por sí, invalida el segundo de ellos, resultando aplicable la tesis aislada siguiente: "ACTA DE NACIMIENTO. ES NULA LA SEGUNDA ANTE LA EXISTENCIA DE OTRA ASENTADA CON ANTELACIÓN."

35. Asimismo, señaló que resultaba procedente la nulidad absoluta de las actas de nacimiento correspondientes al segundo registro de los demandados de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 8 del Código Civil del Estado de México abrogado, en el sentido de que los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, porque dichos registros se levantaron cuando ya existían otros (actas de nacimiento ***** y *****), al haberse comparecido a registrar los nacimientos que ya se encontraban asentados en la oficina registral.

36. Esto, aduciendo que desde el momento en que la ley no autoriza que un acto del estado civil se pueda inscribir más de una vez, debe interpretarse como una modalidad de no permisión, porque las reglas que rigen a dicha institución jurídica están dirigidas a las autoridades que la operan y como éstas sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza, es obvio que no podrían registrar más de una vez el mismo acto del estado civil, so pena de nulidad; pues sería contrario al principio de certidumbre en el registro civil de las personas que persigue esa institución, de acuerdo al texto de los artículos 35, 39, 46 y 47 del Código Civil del Estado de México abrogado, el hecho de que pudieran existir más de un registro, con el potencial de que en cada uno se asentaran datos distintos, como de hecho ocurrió en el presente caso en que las dos inscripciones tienen datos diversos sobre el apellido paterno de los registrados, nombre del progenitor y nombres de los abuelos paternos.

37. De igual forma, estableció que procede esta nulidad absoluta de las actas de nacimiento, con base en la causa de falsedad de datos esenciales, prevista en el artículo 47 del Código Civil del Estado de México abrogado, porque en las mismas se asentó como apellido paterno de los registrados el de ***** y como nombre de su progenitor el de ***** , cuando a dichos registrados les



corresponde el apellido paterno de ***** al ser su progenitor *****, como se acredita plenamente con las actas de nacimiento correspondientes a los primeros registros, lo que se corrobora, toda vez que los registrados expresamente confesaron la existencia de actas anteriores a las tildadas de nulas y que al surgir el juicio sucesorio es cuando ellos se enteraron que ***** no es su padre biológico.

38. Asimismo, la Sala responsable estableció que no puede corresponder la verdad a ambos registros, pues como el acto natural del nacimiento sólo ocurre en una ocasión, su doble registro no puede ser correcto por el principio de no contradicción, pues no puede ser y dejar de ser al mismo tiempo.

39. Así, señaló que, una vez que cause ejecutoria dicha resolución, el Juzgado de Origen deberá girar oficio al oficial del Registro Civil 01 del Municipio de Metepec, Estado de México, para efecto de que realice la anotación correspondiente a la nulidad de las actas de nacimiento ***** y ***** de veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta y con las cuales fueron registrados ***** y *****.

40. Por otro lado, señaló que el desconocimiento alegado por los demandados de las primeras actas de nacimiento no hace improcedente la nulidad de las segundas, ya que la nulidad absoluta de los segundos registros de los demandados no desaparece por confirmación o prescripción como expresamente lo establece el artículo 2080 del Código Civil del Estado de México abrogado. Ni así sucede con el hecho de que los demandados hayan utilizado los apellidos *****, lo que acreditaron con documentales exhibidas en su contestación de demanda.

41. Así, resolvió revocar la sentencia apelada, señalando que el actor acreditó su acción de nulidad de actas de nacimiento de los registrados, declaró procedente la nulidad absoluta de las actas de nacimiento ***** y ***** con las que fueron registrados ***** y ***** , ordenando que se deberá girar oficio al oficial del Registro Civil 01 del Municipio de Metepec, Estado de México, para efecto de que realice la anotación correspondiente a la nulidad de mérito, sin condenar al pago de costas en ninguna instancia.



42. **Conceptos de violación.** A efecto de estudiar los conceptos de violación planteados por la parte quejosa en su escrito inicial de demanda, esta Primera Sala, en primer lugar, resume los argumentos ahí propuestos:

23.1. **Único concepto de violación.** Los quejosos aducen que se viola en su perjuicio la garantía de legalidad, ya que el acto reclamado no expone el precepto legal aplicable, ni las razones, motivos o circunstancias que justifican su proceder, pues la autoridad responsable dejó de valorar la prueba presuncional en su aspecto humano y con base en los derechos humanos sobre que desde que eran niños fueron reconocidos por quien toda su vida fue su padre, concediéndoles su derecho a un nombre y el derecho de identidad, además de ser reconocidos como sus hijos, otorgándoles el derecho a un padre y a una madre, siendo además que ellos desconocían la existencia de las primeras actas de nacimiento, por lo que los apellidos ***** son los que aparecen en todos sus documentos, dotándoles de una identidad ante la comunidad jurídica y social.

23.2. Por ello, aducen que el que se revoque su segunda acta de nacimiento que es el documento que les dio nombre e identidad durante casi cuarenta años y con el cual se han conducido en la vida social y jurídica, se violarían sus derechos humanos a la dignidad como personas, a su identidad como el derecho al nombre, pues desaparecería su identidad, siendo que las primeras actas de nacimiento contradicen toda su esencia como personas, pues desde niños han visto al *de cujus* como su padre, lo que dejó de observar la autoridad responsable, vulnerando sus derechos de personalidad, así como su identidad reconocida por el artículo 4o. constitucional.

23.3. Aunado a lo anterior, el acta de nacimiento genera filiación y el derecho humano al nombre, el cual les fue otorgado cuando eran niños por su padre el *de cujus*, además de que la acción de nulidad de la segunda acta de nacimiento no debe prosperar, pues atenta contra sus derechos humanos a la identidad, al nombre y a la dignidad, lo que no puede desconocerse, pues además implicaría desconocer la paternidad generada por la segunda acta de nacimiento. Por ello, aducen que el acto reclamado no está debidamente fundado y motivado.

23.4. Por otro lado, aducen que, si bien es cierto que los terceros que tengan interés jurídico pueden demandar la nulidad de las actas de nacimiento, el actor



debió de acreditar cuál era la razón o interés jurídico para que se atente contra su identidad e incluso pretenda demandar una acción de nulidad de acta de nacimiento que conlleva anular su identidad, por lo que no debe prosperar su acción, pues atenta contra sus derechos humanos a su identidad, dignidad y nombre.

43. Ahora bien, para contestar el único concepto de violación, esta Primera Sala retomará el análisis propuesto en el amparo directo 18/2020, por tener relación con la problemática jurídica aquí planteada.

I. Del interés jurídico de *** , heredero de la sucesión a bienes del señor ***** y de la señora ***** para demandar la nulidad de las actas de nacimiento de ***** y ***** , ambos de apellidos, ***** .**

44. En primera instancia se estableció que el actor carecía de interés jurídico para demandar la nulidad de las actas de nacimiento de los demandados, en virtud de que sólo a éstos y a las personas que intervinieron en el acto jurídico, les compete la acción. Esto, en apoyo a la tesis aislada de rubro: "NULIDAD O ANOTACIÓN EN EL ACTA DE NACIMIENTO. CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA DEMANDAR ESAS PRESTACIONES QUIEN NO INTERVINO EN LA CELEBRACIÓN DEL ACTO JURÍDICO."

45. En segunda instancia, dicho argumento fue revocado, al establecer la Sala responsable que, conforme al Código Civil del Estado de México abrogado, vigente en el momento del registro de las segundas actas, y conforme al artículo 1.77 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México vigente, así como con base en lo establecido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 379/2010, tratándose de la nulidad absoluta, no sólo las partes que intervinieron en la celebración del acto jurídico afectado de ella pueden accionarla, sino que también los terceros cuentan con interés jurídico para hacerlo valer, al resentir un perjuicio derivado de la celebración del acto jurídico afectado de nulidad absoluta. Ello, con apoyo a la tesis de jurisprudencia de rubro: "NULIDAD ABSOLUTA. PUEDE EJERCER LA ACCIÓN RELATIVA TODO AQUEL QUE CUENTE CON INTERÉS JURÍDICO Y DE ELLA SE PUEDE PREVALER TODO INTERESADO UNA VEZ DECRETADA POR AUTORIDAD JUDICIAL, CONFORME AL ARTÍCULO 2226 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL."



46. Esto, consideró que se actualizaba en el presente caso, en virtud de que el actor hizo valer su interés jurídico en la afectación a sus derechos hereditarios en el juicio sucesorio intestamentario a bienes de su progenitor, pues con base en las actas tildadas de nulas los demandados han comparecido a deducir derechos hereditarios en dicho juicio sucesorio como descendientes directos del autor de la sucesión y pretenden adquirir bienes de la masa hereditaria.

47. En contra de dicha determinación, en su único concepto de violación, los quejosos señalaron que, si bien es cierto que los terceros que tengan interés jurídico podrán demandar la nulidad de actas de nacimiento, aducen que el actor debió acreditar cuál era la razón o interés jurídico para que se atente contra su identidad.

48. Expuesto lo anterior, es claro que, si bien los quejosos aducen que se cuestiona el interés jurídico del actor, su argumento va dirigido a cuestionar su legitimación en la causa, cómo se verá a continuación. Por tanto, esta Primera Sala, tal como lo hizo en el amparo directo 18/2020, debe responder las siguientes interrogantes:

- ¿***** , por propio derecho, tiene legitimación en la causa para demandar la nulidad de las segundas actas de nacimiento de los quejosos?
- ¿***** , en su carácter de heredero, tiene legitimación en la causa para demandar la nulidad de las segundas actas de nacimiento de los quejosos?
- ¿***** tiene interés legítimo para demandar la nulidad de las segundas actas de nacimiento de los quejosos por existir otras que son previas?

49. En primer lugar, es importante establecer en qué consiste la legitimación en la causa, por lo que resulta relevante distinguirla de la legitimación en el proceso.

50. Esta última es un presupuesto del procedimiento que se refiere a la capacidad para comparecer al juicio, para lo cual se requiere que el compareciente esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles, o a la representación de quien comparece a nombre de otro, la cual puede examinarse en cualquier



momento del juicio, pues si el actor carece de capacidad para comparecer a él o no justifica ser el representante legal del demandante, sería ociosa la continuación de un proceso seguido por quien no puede apersonarse en el mismo.

51. En cambio, la legitimación en la causa no es un presupuesto procesal, sino una condición para obtener sentencia favorable y consiste en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la ley; en consecuencia, el actor estará legitimado en la causa cuando ejerza un derecho que realmente le corresponde. Así, la legitimación en la causa atañe al fondo de la cuestión litigiosa y, por tanto, lógicamente, sólo puede analizarse en el momento en que se pronuncie la sentencia definitiva.

52. Esta diferenciación es importante para el análisis del presente asunto, pues la legitimación en la causa exige al juzgador que de oficio estudie la titularidad del derecho controvertido, con objeto de acreditar que efectivamente existe una verdadera relación procesal entre los individuos dada la legitimación activa y pasiva de quienes intervienen en éste, motivo por el cual, sólo puede ser parte en un procedimiento judicial quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y, quien tenga el interés contrario, pudiendo intervenir el tercero que tenga interés directo o indirecto en el negocio. Lo anterior de conformidad con el artículo 1.77 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.⁵

53. Ahora bien, el señor ***** , al momento de instar su acción, lo hizo por derecho propio y no así en su carácter de heredero, tal como se advierte del proemio de la demanda. Sin embargo, tal circunstancia resulta irrelevante, pues como lo adujo la sala responsable, sí tiene legitimación para demandar la nulidad de la segunda acta de nacimiento expedida en favor de los señores ***** y ***** , ambos de apellidos, ***** .

54. Esto, conforme a los artículos 3.39, 3.2 y 3.3, en relación con el diverso 7.12 del Código Civil del Estado de México, que son del tenor siguiente:

⁵ "Artículo 1.77. Es parte en un procedimiento judicial quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario. "Puede también intervenir en un procedimiento judicial, el tercero que tenga interés directo o indirecto en el negocio."



"Artículo 3.39. Pueden pedir la rectificación, modificación o la nulidad de las actas de los hechos o actos del estado civil:

"I. Las personas de cuyo estado se trata;

"II. Las personas que se mencionan en el acta como relacionadas con el estado civil de alguno;

"III. Los herederos de las personas comprendidas en las dos fracciones anteriores;

"IV. Los tutores o personas que ejerzan la patria potestad de los menores e incapaces; y,

"V. Las demás personas a las que la ley concede expresamente esta facultad."

"Artículo 3.2. Las actas del Registro Civil sólo se podrán asentar con las formalidades previstas en el reglamento respectivo. De no observarse las formalidades esenciales serán nulas."

"Artículo 3.3. Los vicios o defectos que haya en las actas cuando no sean sustanciales, no producirán la nulidad del acto, a menos que judicialmente se pruebe la falsedad de éste."

"Artículo 7.12. La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie judicialmente la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o prescripción."

55. Del primer numeral transcrito se sigue que pueden pedir la nulidad, la rectificación o la modificación de las actas de los hechos o actos del estado civil, es decir, de las actas del Registro Civil, entre otros, los herederos de las personas de cuyo estado se trata o de las personas que se mencionan en el acta como relacionadas con el estado civil de alguno. Esta porción normativa, por su naturaleza, exige que el promovente tenga un interés jurídico en la medida en que



se condiciona su legitimación a que resientan una afectación en su esfera de derechos o en la de sus representados.

56. Por su parte, del resto de los numerales transcritos, se desprende que, cuando se busca nulificar un acta por falta de formalidades esenciales o por vicios sustanciales, puede prevalerse todo interesado.

57. Así, debe sostenerse que el Código Civil del Estado de México establece quiénes son las personas legitimadas para ejercer la acción de nulidad de un acta del Registro Civil, según se trate del objeto que se busque proteger a través de la acción de nulidad.

58. Esto es así, pues cuando se trate de nulificar un acta por falta de formalidades esenciales o por vicios sustanciales, se impone acreditar un interés legítimo, entendido como un interés jurídicamente protegido, propio de las personas que por gozar de una posición calificada y diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas, bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas.

59. En tanto que, cuando se pretende la nulidad de un acta por cualquier motivo diverso (artículo 3.39), se exige la acreditación de un interés jurídico, el cual impone al promovente la acreditación de un derecho subjetivo que deba ser tutelado a través de la acción de nulidad, rectificación o modificación del acta.

60. Bajo esta perspectiva, si del contenido del escrito de demanda se advierte que el actor *****, por propio derecho, demandó en la vía de controversias del estado civil de las personas y del derecho familiar, del oficial 01 del Registro Civil de Metepec, Estado de México, de *****, por conducto de su albacea, de *****, por conducto de su albacea y de ***** y *****, ambos de apellidos, *****, la nulidad de las actas de nacimiento números ***** a nombre de ***** de fecha veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta, así como la cancelación del asiento registral de dicha acta; así como de la diversa acta número ***** a nombre de ***** de fecha veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta y la cancelación del asiento registral, bajo la pretensión de que los demandados inicialmente fueron registrados con el nombre de *****



y *****, ambos con apellidos ***** y con posterioridad fueron registrados con los nombres de ***** y *****, ambos de apellidos *****, razón por la que de manera ilegal existen dos actas de nacimiento para las mismas personas con apellidos diferentes; es claro entonces que el actor justifica su legitimación en la causa, bajo una dualidad de intereses, a saber: tanto por el interés jurídico, como por un interés legítimo.

61. En efecto, la hipótesis prevista en el artículo 3.39, fracción III, del Código Civil del Estado de México establece que los herederos de las personas de cuyo estado se trate, así como de las que se mencionan en el acta como relacionadas con el estado civil de la persona registrada, supuesto normativo que se satisface en el presente asunto, pues el actor *****, al momento de la presentación de su escrito inicial de demanda, ya había sido declarado heredero en el juicio sucesorio intestamentario *****, a bienes de ***** y *****, mediante auto declarativo de herederos de veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, siendo que el escrito inicial de demanda por el que el actor demandó la nulidad de las actas de nacimiento referidas lo presentó el cinco de marzo de dos mil diecinueve. Por tanto, le reviste el carácter de heredero, teniendo legitimación en la causa, en términos del artículo 3.39 del Código Civil del Estado de México.

62. Conforme a lo expuesto con anterioridad, quedan respondidas las primeras dos interrogantes formuladas en este apartado, a saber, si *****, por propio derecho, está legitimado para intentar la acción de nulidad de las segundas actas de nacimiento expedidas a favor de ***** y *****, ambos de apellidos *****, a quienes su padre reconoció y crió como dos más de sus hijos y si *****, en su carácter de heredero de la sucesión a bienes de sus padres, está legitimado para intentar la acción de nulidad de una segunda acta de nacimiento expedida a favor de ***** y *****, ambos de apellidos *****, a quienes su padre reconoció y crió como dos más de sus hijos.

63. Así las cosas, debe decirse que, contrariamente a lo considerado por los señores ***** y *****, ambos de apellidos *****, el señor ***** sí tiene legitimación activa en la causa para demandar la nulidad de sus actas de nacimiento, conforme a lo dispuesto por los artículos 3.39, 3.2, 3.3 y 7.12 del Código Civil del Estado de México.



64. Finalmente, debe responderse en sentido afirmativo la última interrogante sobre si ***** tiene interés legítimo para demandar la nulidad de una segunda acta de nacimiento, en virtud de la existencia de otras que son previas.

65. Ello, pues si bien no existe disposición expresa en la legislación del Estado de México, que establezca que se puede demandar la nulidad de un acta de nacimiento por la existencia de una previa, sí es posible hacerlo por falta de formalidades esenciales o por vicios sustanciales, como lo es la existencia de una anterior en la que se señala como progenitor paterno uno distinto al señalado en la segunda acta de nacimiento, por ser parte del parentesco, el cual, en términos del artículo 27 del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México es parte de las formalidades de las actas.

66. Asimismo, debemos recordar que el Registro Civil es una institución de orden público e interés social, que busca dar certeza y seguridad jurídica sobre hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil, por lo que si existen dos registros diferentes de una misma persona, en los que se modifica el parentesco, esta situación se debe considerar como un vicio sustancial y violación a las formalidades esenciales de las actas, pues genera incertidumbre sobre la identidad de la persona, violando así el objeto del Registro Público.

67. Ahora bien, respondidas las interrogantes anteriores, esta Primera Sala procede a analizar si la legitimación activa en la causa de ***** es limitada o ilimitada, es decir, si puede demandar la nulidad de las segundas actas de nacimiento de ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , aunque ello implique desvincularse de la voluntad que en su momento expresó su padre o si, por el contrario, la legitimación en cuestión no autoriza a desconocer esa voluntad.

68. Para analizar este tópico, es pertinente recordar lo argumentado por esta Primera Sala, al resolver el amparo directo 18/2020, así como abordar el presente estudio de la misma manera en que fue abordado en el amparo directo referido, por tratar la misma problemática jurídica.

69. Así entonces, tal como se señaló en el amparo directo 18/2020 del índice de esta Primera Sala, es pertinente responder las preguntas siguientes:



• ¿La legitimación activa en la causa que se reconoce a *****, con base en un interés legítimo, lo faculta para demandar la nulidad de las segundas actas de nacimiento de ***** y *****, ambos de apellidos *****, aunque ello implique desvincularse de la voluntad que en un momento hayan expresado las personas que se mencionan en la misma?

• ¿La legitimación activa en la causa que se reconoce a *****, con base en un interés jurídico, lo faculta para demandar la nulidad de las segundas actas de nacimiento de ***** y *****, ambos de apellidos *****, aunque ello implique desvincularse de la voluntad que en un momento hayan expresado las personas que se mencionan en la misma?

70. A efecto de responder las preguntas anteriores, es necesario tener en consideración que a ***** se le reconoce una doble legitimación en la causa, la primera derivada del interés legítimo que le asiste para demandar la nulidad del acta de nacimiento, en virtud de la falta de formalidades esenciales y por vicios sustanciales; y la segunda, derivada del interés jurídico que tiene para demandar la nulidad del acta de nacimiento por ser heredero de una de las personas que se mencionan en el acta de nacimiento relacionadas con el estado civil de los registrados.

71. En respuesta a la primera interrogante, debe determinarse que sí es limitada la legitimación que se reconoce a las personas con interés legítimo para demandar la nulidad de una segunda acta de nacimiento por falta de formalidad esenciales y vicios sustanciales.

72. Esto es así, en virtud de que el interés legítimo que le reconoce la legitimación activa en la causa se justifica por ser una cuestión de orden público o interés social, entendidos éstos como conceptos jurídicamente indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, prevalecientes en el momento en que se realice la valoración.

73. En todo caso, con la finalidad de darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo que la



decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.

74. Ante ese panorama, debe concluirse que lo que se pretende al reconocer que cualquier persona con interés legítimo pueda demandar la nulidad de un acta, en virtud de la falta de formalidades esenciales o vicios sustanciales, como lo es la existencia de un acta anterior, no es más que tener certeza jurídica respecto de la identificación de una persona y evitar una duplicidad de actos que puedan producir una alteración en el orden jurídico.

75. En ese sentido, esta Primera Sala considera que la legitimación que se otorga a quien promueve la acción de nulidad en términos de los artículos 3.2, 3.3 y 7.12 es limitada y, por ende, no puede cuestionar ni mucho menos desconocer la voluntad que en un momento dado hayan expresado las personas que intervinieron en el acto jurídico que se formalizó a través de la segunda acta de nacimiento.

76. Por otro lado, debe analizarse si la legitimación que se reconoce al señor ***** para promover la nulidad de las actas de nacimiento de ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , en términos de la fracción III del artículo 3.39 del Código Civil del Estado de México, lo faculta para desconocer la voluntad que expresó el *de cuius* ***** , al llevar a cabo el registro de los entonces menores de edad como sus hijos.

77. En relación con la hipótesis prevista en la fracción III del artículo 3.39 del Código Civil para el Estado de México, se determina que es ilimitada, pero casuística, por lo que eventualmente los herederos relativos a la sucesión a bienes de las personas mencionadas en las actas, relacionadas con el estado civil de las personas registradas, podrán desconocer la voluntad que en un momento dado hayan expresado las personas que se refieren en las mismas.

78. En efecto, los herederos pueden desconocer en juicio la voluntad que en su momento el autor de la sucesión plasmó para llevar a cabo el reconocimiento del estado civil de una persona. Sin embargo, ello no quiere decir que la acción sea procedente y automáticamente conlleve la nulidad del acta, pues como esta



Primera Sala estableció en el amparo directo 18/2020, se requiere particularizar el contexto en el que se manifestó la voluntad y ponderarse las circunstancias bajo las cuales ocurrió el segundo registro de nacimiento de los entonces menores de edad.

79. Atento a ello, como la legitimación en la causa es un presupuesto de la acción y su análisis se verifica al estudiarse el fondo del asunto, es claro entonces que la pretensión de nulidad y los hechos en que se justifiquen necesariamente estarán sujetos a prueba, pues sólo de esa forma podrá verificarse si efectivamente el accionante puede desconocer la voluntad del *de cuius* y atento al contexto y circunstancias bajo las cuales ocurrió el segundo registro de nacimiento de los entonces menores de edad.

80. Así, debe considerarse que la legitimación que se reconoce a los herederos y a quienes están facultados para impugnar las actas en las que participaron los autores de la sucesión **sí es ilimitada** y pueden cuestionar la voluntad del autor de la sucesión. Pero la procedencia de su pretensión dependerá del contexto en el que se manifestó la voluntad, a través de la ponderación de las circunstancias bajo las cuales ocurrió el segundo registro de nacimiento de los entonces menores de edad, al tenor de los hechos que se sustenten como base de la pretensión y las pruebas que se exhiban para acreditar los hechos en que se estructura la nulidad.

81. Consecuentemente, la segunda interrogante formulada con relación a este apartado debe responderse en el sentido de que las facultades del señor ***** son **ilimitadas pero casuísticas** para desconocer la voluntad que en un momento dado hayan expresado las personas que se mencionan en las mismas.

II. Elementos de la nulidad de las segundas actas de nacimiento.

82. A fin de desarrollar este tema, es pertinente recordar que los artículos 3.2, 3.3 y 7.12 del Código Civil para el Estado de México señalan que, de no observarse las formalidades esenciales en la realización de las actas, éstas serán nulas; que los vicios o defectos que haya en las actas cuando no sean sustanciales, no producirán la nulidad del acto, a menos que judicialmente se



puebe la falsedad de éste; y que la nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie judicialmente la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o prescripción. En tanto que el diverso numeral 2.4 del código citado, establece que los derechos de la personalidad son inalienables, imprescriptibles e irrenunciables.

83. Conforme a los elementos anteriores, resulta necesario identificar el contexto en el que ***** manifestó su voluntad para registrar a ***** y ***** , ambos de apellidos ***** con los nombres de ***** y ***** , ambos de apellidos ***** ; así como las circunstancias bajo las cuales ocurrió el segundo registro de nacimiento de los entonces menores de edad, pues ello servirá como referente para determinar cuáles serán los derechos que se podrán ver afectados, así como las posibles consecuencias, en caso de acoger o no, la nulidad de las segundas actas de nacimiento por virtud de la existencia de una previa.

84. En ese sentido, es necesario identificar el contenido de los derechos de identidad, del nombre y de filiación, así como la institución de la familia y los elementos de la realidad social, de la solidaridad humana y del estado de posesión de hijo, porque es a través del desarrollo de dichas instituciones como podrá determinarse si deben declararse nulas o no las segundas actas de nacimiento, por virtud de la existencia de una anterior que no se encuentra viciada de origen. Para ello, se reproducirá textualmente lo expuesto por esta Primera Sala en el amparo directo 18/2020.

a. Del derecho a la identidad.

85. Esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 2766/2015,⁶ señaló que el derecho a la identidad, como cualquier otro derecho humano, tiene

⁶ Aprobado en sesión de doce de julio de dos mil diecisiete, bajo la ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, el cual fue aprobado por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.



como sustento la dignidad humana, razón por la que le pertenece a todas las personas sin discriminación y el Estado está obligado a garantizarlo mediante la ejecución de todos los medios de los que disponga para hacerlo efectivo.

86. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que el derecho a la identidad no se encuentra expresamente previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que su contenido deriva de las circunstancias de cada caso concreto y de los artículos 18 (derecho al nombre) y 17 (derecho a la protección a la familia) en relación con el artículo 1o. del Pacto de San José.⁷

87. El tribunal interamericano estableció que el derecho a la identidad es un derecho complejo debido a que, por un lado, presenta un aspecto dinámico cuyo desarrollo se encuentra ligado a la evolución de la personalidad del ser humano y, por el otro, contiene un conjunto de atributos y características que permiten individualizar a cada persona como única, por lo que es un proceso en donde se debe obtener la verdad personal y biográfica del ser humano.⁸

88. La identidad personal está íntimamente ligada a la persona en su individualidad específica y vida privada sustentadas, ambas, en una experiencia histórica y biológica, así como en la forma en que se relaciona dicho individuo con los demás, a través del desarrollo de vínculos en el plano familiar y social.

89. De esta forma y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la identidad comprende diversos aspectos que distinguen a una persona de otra y entre estos elementos distintivos se encuentran el derecho a un nombre, a conocer la propia historia filial, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la nacionalidad.

90. A modo de referencia, en el marco europeo de protección de derechos humanos tampoco existe una disposición que expresamente reconozca un

⁷ Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 1 de marzo del 2005, párrafo 20. Sostuvo: "... aunque el derecho a la identidad no se encuentre expresamente previsto en la Convención Americana, sí tiene un contenido material el cual se desprende, en las circunstancias del caso concreto, sobre todo de los artículos 17 y 18, en relación con el artículo 1o. de ésta."

⁸ Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs El Salvador. *Op. Cit.*



derecho a la identidad. Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado, en forma constante, que el artículo 8 del Convenio para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, protege un derecho a la identidad y al desarrollo personal, ya que la vida privada incluye aspectos de la identidad social y física del individuo.⁹

91. La jurisprudencia del Tribunal Europeo recoge en abundancia el derecho a la identidad, de la que una parte significativa se refiere al derecho a la información sobre la verdad biológica y ha indicado que, de una amplia interpretación del alcance de la noción de vida privada, también se reconoce el derecho de toda persona a conocer sus orígenes.¹⁰

92. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha resuelto sobre el derecho de la identidad de los menores, tal como se advierte del amparo directo en revisión 908/2006,¹¹ en el cual se señaló que derivado del artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se puede establecer que el menor tiene derecho, desde que nace, a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

93. Asimismo, en el referido juicio de amparo directo en revisión 908/2006,¹² se determinó que el derecho a la identidad de un menor se compone por el derecho a tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca, a tener una nacionalidad, a conocer su filiación y origen y a tener certeza de quién es su progenitor, lo que constituye un principio de orden público. De igual forma,

⁹ Entre otras, véase *Eur. Court HR, Case of Bensaid V. The United Kingdom (Application no. 44599/98)*. Judgment of 6 february 2001, párr. 47; *Eur. Court HR, Case of Pretty V. The United Kingdom (Application no. 2346/02)*. Judgment of 29 april 2002, párr. 61, y *Eur. Court HR, Case of Peck V. United Kingdom (Application no. 44647/98)*. Judgment of 28 january 2003, párrafo 57.

¹⁰ *Eur. Court HR, Case of Odièvre V. France (Application no. 42326/98)*. Judgment of 13, february 2003, párrafos. 42 y 44. Véase también *Case of Mikulic V. Croatia (Application no.53176/99)*. Judgment of 7 february 2002, párrs. 57 y 64.

¹¹ Resuelto en la sesión de 18 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

¹² Véase la tesis aislada 1a. CXLII/2007, de rubro: "DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. SU CONTENIDO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, materia civil, página 260, registro digital: 172050.



se especificó que el núcleo esencial del derecho no sólo radica en la posibilidad de solicitar y recibir información sobre su origen, sino que a partir de esos elementos pueda derivarse el derecho a tener una nacionalidad y a que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.

94. Al resolver la contradicción de tesis 50/2011,¹³ esta Primera Sala estableció que el derecho a la identidad es un derecho de rango constitucional que deriva del artículo 4, en concordancia con los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales y además comprende derechos alimentarios y sucesorios.¹⁴

b. Del derecho al nombre.

95. Esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 2424/2011,¹⁵ fijó el sentido y alcance del derecho humano al nombre, a partir de su propio contenido y a la luz de los compromisos internacionales contraídos por el Estado Mexicano en la materia.

96. Al respecto, se señaló que conforme al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho al nombre es de aquellos derechos humanos que no podrán restringirse ni suspenderse, ni siquiera en lo que se ha dado por llamar "estados de excepción". Sin embargo, este cuerpo normativo no define lo que debe entenderse por "derecho al nombre" ni tampoco fija su sentido o alcance, por lo que resulta necesario observar este derecho desde la óptica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de sus interpretaciones autorizadas.

¹³ Resuelto el 1o. de junio de 2011. Cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁴ Véase la tesis aislada 1a. CXVI/2011 de esta Primera Sala, de rubro: "DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS NIÑOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, materia constitucional, página 1034, registro digital: 161100.

¹⁵ Resuelto en sesión dieciocho de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, el cual se aprobó por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



97. En este orden de ideas, la Declaración Universal de Derechos Humanos estableció que "toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos".

98. Igualmente, el artículo 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé: "Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

99. Asimismo, el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 8, han reconocido, además, el derecho del niño a preservar su identidad, incluido el nombre. Mientras que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de mil novecientos setenta y nueve obliga a los Estados a reconocer a la mujer casada el mismo derecho que el hombre a elegir el apellido.

100. A manera enunciativa, se señala también que en Europa, bajo la égida de la Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC), ha elaborado una serie de convenios internacionales que se refieren a aspectos de derecho internacional privado del nombre; que abordan cuestiones sustanciales, entre los cuales se encuentran el convenio sobre cambio de nombre y apellido, hecho en Estambul el cuatro de septiembre de mil novecientos cincuenta y ocho y, el convenio sobre ley aplicable al nombre y apellido de las personas, firmado en Múnich el cinco de septiembre de mil novecientos ochenta.

101. Desde otro ámbito, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia que "el derecho al nombre, reconocido en el artículo 18 de la Convención Americana, constituye un elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona, sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad".¹⁶ En este sentido, el tribunal ha señalado que "los Estados

¹⁶ *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, Sentencia de 8 de septiembre de 2005, párr. 182; *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*, Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párr. 192.



deben garantizar que la persona sea registrada con el nombre elegido por ella o por sus padres, según sea el momento del registro, sin ningún tipo de restricción al derecho ni interferencia en la decisión de escoger el nombre. Una vez registrada la persona, se debe garantizar la posibilidad de preservar y restablecer su nombre y su apellido."¹⁷

102. Asimismo, ha considerado que el nombre y los apellidos "son esenciales para establecer formalmente el vínculo existente entre los diferentes miembros de la familia, con la sociedad y con el Estado."¹⁸

103. Por su parte, la Corte Europea decidió en materia del derecho al nombre que "como medio de identificación personal y de relación o de incorporación a la familia, el nombre de una persona afecta la vida ... de ésta."¹⁹

104. En el sistema de Naciones Unidas también han existido diversos pronunciamientos que permiten dilucidar algunas de las dimensiones del derecho humano al nombre, así, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó en el año dos mil diez a Marruecos aplicar las medidas necesarias para garantizar a todo ciudadano la inscripción del nombre elegido²⁰ y, en el mismo año, en la parte relativa a Camboya afirmó lo siguiente: "Considerando que el nombre de una persona es un aspecto fundamental de la identidad ... el comité recomienda enérgicamente al Estado parte que adopte las medidas necesarias para garantizar que se permita que los *khmer krom* ... puedan ejercer plenamente su derecho a inscribir su verdadero nombre ... si así lo desean."²¹

¹⁷ Ídem.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 184.

¹⁹ *Eur. Court. H.R., Burghartz v. Switzerland, judgment of 22 February 1994, Serie A no. 280 – 3, p. 28 para. 24* "... Article 8 (art. 8) of the Convention does not contain any explicit provisions on names. As a means of personal identification and of linking to a family, a person's name none the less concerns his or her private and family life".

²⁰ Cfr. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales al examen de los informes presentados por los Estados Partes, de conformidad con el artículo 9 de la Convención, 13 de septiembre de 2010, Marruecos.

²¹ Cfr. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales al examen de los informes presentados por los Estados Partes, de conformidad con el artículo 9 de la Convención, 1o. de abril de 2010, Camboya.



105. Ahora bien, el segundo párrafo del artículo primero constitucional exige que el sentido de los derechos humanos se interprete en conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales, de forma tal que se favorezca, de la manera más amplia a las personas, esto se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir de dos métodos interpretativos, a saber, el sistémico y el *pro personae*.

106. En este entendido, las normas internacionales señalan claramente el derecho al nombre como un derecho humano, cuya importancia radica en el hecho de ser un componente importante de la identidad de las personas, ya que les dota de existencia legal y les permite el ejercicio de sus otros derechos.

107. Así pues, el nombre tiene por finalidad fijar la identidad de una persona en las relaciones sociales y ante el Estado, de suerte que la hace distinguible en el entorno; es decir, es una derivación integral del derecho a la expresión de la individualidad por cuanto es un signo distintivo del individuo ante los demás, con el cual se identifica y lo reconocen como distinto.

108. De lo anterior, se desprende que la identificación cumple con la función de ser el nexo social de la identidad, siendo uno de sus elementos determinantes el nombre. Por tanto, al ser un derecho humano reconocido como tal, no emerge de las legislaciones particulares de cada Estado, sino que es inherente a la persona humana como tal, siendo, además, inalienable e imprescriptible.

109. Con base en lo expuesto y atendiendo a la interpretación sistémica y al principio *pro personae*, esta Primera Sala concluyó que el derecho al nombre contenido en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un derecho humano con el siguiente contenido y alcance:

- El nombre es el conjunto de signos que constituye un elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona, sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad.
- Está integrado por el nombre propio y los apellidos.
- Está regido por el principio de autonomía de la voluntad, pues debe ser elegido libremente por la persona misma, los padres o tutores, según sea el



momento del registro. Por tanto, no puede existir ningún tipo de restricción ilegal o ilegítima al derecho ni interferencia en la decisión; sin embargo, sí puede ser objeto de reglamentación estatal, siempre que ésta no lo prive de su contenido esencial.

- Incluye dos dimensiones: la primera relativa a tener un nombre y, la segunda, concerniente al ejercicio de modificar el dado originalmente por los padres al momento del registro; por lo que, una vez registrada la persona, se debe garantizar la posibilidad de preservar o modificar el nombre y apellido.

- Es un derecho no suspendible, incluso en tiempos de excepción.

110. Estas consideraciones dieron origen a la tesis de jurisprudencia 1a. XXXII/2012 (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 275, que dice:

"DERECHO HUMANO AL NOMBRE. ES UN ELEMENTO DETERMINANTE DE LA IDENTIDAD. El derecho humano al nombre a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como fin fijar la identidad de una persona en las relaciones sociales y ante el Estado, de suerte que la hace distinguible en el entorno, es decir, es una derivación integral del derecho a la expresión de la individualidad, por cuanto es un signo distintivo del individuo ante los demás, con el cual se identifica y lo reconocen como distinto. Por tanto, si la identificación cumple con la función de ser el nexo social de la identidad, siendo uno de sus elementos determinantes el nombre, éste, al ser un derecho humano así reconocido es, además, inalienable e imprescriptible, con independencia de la manera en que se establezca en las legislaciones particulares de cada Estado."

c. De la filiación y su origen.

111. En conformidad con el Diccionario de la Lengua Española, el término de filiación tiene entre sus acepciones la de "procedencia de los hijos respecto de los padres",²² concepción que se encuentra íntimamente relacionada con la que

²² Disponible en: <https://dle.rae.es/filiaci%C3%B3n?m=form>



imperera en el ámbito jurídico, en la que la filiación es considerada como la relación existente entre padres e hijos, de la que deriva un complejo de deberes, obligaciones, derechos y facultades entre ellos.

112. Por su parte, el sistema jurídico mexicano lo reconoce como el vínculo que con fundamento en el fenómeno biológico de la procreación o, en su caso, en un acto jurídico, une a dos personas a las que se les atribuye el carácter de hijo y padre o madre, en virtud del cual surgen derechos y obligaciones.

113. Sobre este particular, el Código Civil del Estado de México establece diversas formas de generar la filiación, a saber: la filiación consanguínea y la filiación civil. En la filiación consanguínea encontramos la matrimonial y extramatrimonial.

114. La filiación matrimonial es la relativa a hijos concebidos por una pareja en matrimonio, de modo que puede conceptuarse como nexo jurídico que une al hijo con sus progenitores, entre quienes existe un vínculo matrimonial, según el artículo 4.147 del código sustantivo de la referida entidad.²³

115. La filiación extramatrimonial es la relativa a los hijos habidos fuera de matrimonio, esto es, aquellos que han sido engendrados por personas no casadas entre sí, según se advierte del artículo 4.162 del referido ordenamiento.²⁴

116. Por su parte, la filiación civil encuentra su origen en una ficción legal, en un acto jurídico al que la ley le ha dado el carácter de fuente de la filiación y se refiere a la adoptiva.

²³ "Artículo 4.147. Se presumen hijos de los cónyuges, salvo prueba en contrario:

"I. Los nacidos después de ciento ochenta días contados desde la celebración del matrimonio;

"II. Los nacidos dentro de los trescientos días siguientes a la disolución del matrimonio. El plazo se contará desde que quedaron separados los cónyuges por orden judicial o por muerte.

"Si al celebrarse el matrimonio el contrayente declara que reconoce como hijo suyo al hijo o hijos de quien la contrayente está encinta, el oficial lo hará constar vía anotación en el acta de matrimonio."

²⁴ "Artículo 4.162. La filiación de los hijos nacidos fuera de matrimonio resulta, con relación a la madre, del solo hecho del nacimiento. Respecto del padre, se establece por el reconocimiento o por una sentencia que declare la paternidad."



117. La filiación adoptiva surge de la adopción, en virtud de la cual una persona, a la que se le conoce como adoptante, recibe como hijo o hija a otra, denominada adoptado o adoptada, entre quienes surgen relaciones análogas a las que resultan de la paternidad y la filiación. En este tenor, al generar la adopción, al igual que la filiación consanguínea, los derechos y deberes que conforme a la ley surgen entre padres e hijos, se habla de filiación adoptiva, según se advierte del artículo 4.120 del citado ordenamiento.²⁵

d. De la familia.

118. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, analizó la concepción contemporánea de familia, a la luz de la reforma al artículo 4o. constitucional de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, esencialmente, con base en las consideraciones siguientes:

119. El artículo 4o., primer párrafo, de la Constitución federal establece: "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia". Esta disposición fue producto de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro.

120. De los antecedentes legislativos de la citada reforma, se deriva que entre los diversos motivos que tuvo el Constituyente Permanente para reformar el artículo 4o. de la Constitución Federal, se encuentra el de garantizar la protección integral de la familia, como institución de orden público. Según se desprende de la exposición de motivos y de los dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, el interés del Estado Mexicano se centra en fortalecer las posibilidades del ser humano y su realización plena a través de la familia, sobre bases de igualdad operante y legalmente protegida.

121. Así, la familia se debe conceptualizar como la decisión intocable de solidificar las posibilidades de relación entre sus miembros y crear las condi-

²⁵ "Artículo 4.120. El parentesco civil nace de la adopción y se equipara al consanguíneo."



ciones sociales, culturales, económicas y políticas para que las mismas sean posibles, como base indispensable de una vida social a la altura y medida de la persona. En este sentido, la familia se instituye para cumplir un objetivo común y su desarrollo.

122. La protección que la Constitución Federal establece respecto de la familia en su artículo 4o., se proyecta a la construcción de actitudes personales y sociales útiles y necesarias, al resguardo de todos los elementos que contribuyan de manera eficaz y realista a su protección, tomando en cuenta la justa relación entre sus integrantes, así como la abierta colaboración entre las mismas con la sociedad. En tales circunstancias, se instituye la protección legal y la organización y desarrollo de la familia, concebida como modelo ideal por el Constituyente Permanente, a la conformada por padre, madre e hijos. Ése es el verdadero espíritu de la ley fundamental, la conceptualización de una figura de interés público tutelada a la luz del deseo y la necesidad social.

e. De la realidad social.

123. Para construir el concepto jurídico de "realidad social" es necesario acudir al significado que reconoce el Diccionario de la Lengua Española respecto de cada uno de los vocablos que integran este concepto compuesto.

124. La palabra "realidad" se conceptualiza como: "1.f. Existencia real y efectiva de algo. 2.f. Verdad, lo que ocurre verdaderamente. 3.f. Lo que es efectivo o tiene valor práctico, en contraposición con lo fantástico e ilusorio."

125. Por su parte, la palabra "social" se define como: "1. adj. Perteneciente o relativo a la sociedad. 2. adj. Perteneciente o relativo a una compañía o sociedad, o a los socios o compañeros, aliados o confederados. 3. adj. Relativo a las clases sociales económicamente menos favorecidas. Comedor social. 4. adj. Der. Dicho de un orden jurisdiccional: Competente en materia laboral y de seguridad social".

126. De ambos conceptos se deduce que la "realidad social" se puede definir como la existencia real y efectiva de algo perteneciente o relativo a la sociedad.



127. El concepto de la realidad social es temporal e indeterminado, ya que es evolutivo y cada vez existen mayores elementos económicos, sociales, políticos, éticos e ideológicos que son cambiantes y que deben tomarse en cuenta para ajustar las situaciones de hecho al derecho, de tal manera que el derecho como ciencia es evolutivo, lo que de suyo implica que el juzgador necesariamente deberá resolver los casos conforme a la realidad social.

128. Al resolver el amparo directo en revisión 6179/2015, esta Primera Sala destacó que una de las controversias más polémicas planteadas en la actualidad consiste en resolver si el principio de verdad biológica ha de prevalecer siempre o si ha de ceder en alguna medida frente a la verdad social.²⁶

129. En esta línea, sostuvo que la verdad social se entiende como la verdad sociológica y efectiva, que consiste en el goce de hecho del estado de hijo, de modo público, permanente e inequívoco.²⁷ En algunas legislaciones a este hecho se le reconoce como posesión de estado de hijo.²⁸ En esta situación, el menor se desenvuelve como hijo de ciertas personas, por un considerable periodo, aun cuando no exista el título jurídico que acredite la filiación. En el Código Civil del Estado de México se establece que quedará probada la posesión de hijo si una persona es tratada constantemente por otra y la familia de ésta, como hijo, llevando su apellido o recibiendo alimentos, tal como se expone en su artículo 4.157.²⁹

130. Cabe señalar que esta ideología fue implícitamente acogida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su jurisprudencia, en donde se ha reconocido una nueva clase de filiación derivada de la realidad social. Esto es así, porque se reconoce la filiación jurídica que se genera por el reconocimiento que se hace del hijo, en una unión familiar homoparental, la cual se presenta

²⁶ Gonzáles Pérez de Castro Maricela. (2013) "*La verdad biológica en la determinación de la filiación*". Dykinson. Madrid. (En adelante Gonzáles Pérez de Castro).

²⁷ *Ibidem*, página 67.

²⁸ Por ejemplo, en el caso del Código Civil del Estado de México en el artículo 4.157 se establece que: "si una persona ha sido tratada constantemente por otra y la familia de ésta, como hijo, llevando su apellido o recibiendo alimentos, quedará probada la posesión de estado de hijo."

²⁹ "Artículo 4.157. Si una persona ha sido tratada constantemente por otra y la familia de ésta, como hijo, llevando su apellido o recibiendo alimentos, quedará probada la posesión de estado de hijo."



ante la posibilidad de que el hijo de una mujer pueda ser reconocido voluntariamente en su acta de nacimiento o en acta especial posterior por otra mujer, con quien la madre biológica conforme una unión familiar homoparental en cuyo seno se desarrollará aquél y que, sin tener un vínculo genético con el hijo de su pareja, tenga el propósito de crear la relación filial con él para el ejercicio de la co-maternidad.

131. Conforme a esa línea de pensamiento, debe deducirse que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abierto la puerta al reconocimiento de nuevas formas de filiación derivadas de la realidad social; de ahí que deba prescindirse de cualquier formalismo en el reconocimiento de dicha figura jurídica y ajustarlo a la realidad social, pues de lo contrario se invisibilizarían los derechos de la personalidad.

f. De la solidaridad humana.

132. El vocablo solidaridad,³⁰ desde el punto de vista gramatical, se define como "adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros",³¹ mientras que entre las acepciones del término humano (a) se encuentran las de "perteneciente o relativo al hombre" y "comprensivo, sensible a los infortunios ajenos".³²

133. Desde esta perspectiva, la solidaridad humana puede concebirse como la adhesión circunstancial a las causas del hombre; como "la identificación personal con una causa, una persona o un grupo cuyas aspiraciones, éxitos, adversidades se comparten, individual o colectivamente, pero todos respecto de todos como propias".³³

³⁰ El primero en utilizar el término solidaridad es P. Leroux, en su *"De l'humanité, de son principe et de son avenir"*, quien toma a la solidaridad como constitutivo esencial de la sociedad y principio del progreso de la humanidad. De Lucas, Javier, *El concepto de solidaridad*, 2da. Ed., Colección Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, núm. 29, México, Fontamara, 1998, p. 14.

³¹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, t. H-z, 22a. Ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 2086.

³² *Ibíd.*, p. 1239.

³³ Otero Parga, Milagros, *Dignidad y solidaridad. Dos derechos fundamentales*, México, Porrúa/Universidad Panamericana, 2006, p. 89.



134. De igual forma, desde un punto de vista muy general, la solidaridad puede verse como valor, como principio y como derecho. Vista como valor se refiere al valor ético que obliga a toda persona o grupo, a velar y preocuparse por el bien de todos los demás que conforman el grupo de referencia. Por su parte, analizada como principio es una norma de carácter pacificador y organizador por excelencia y, finalmente como derecho se traduce en el derecho fundamental de todos los seres humanos a convivir fraternalmente con el resto de los miembros de la colectividad en que se insertan, y a que esta convivencia tenga un carácter pleno de derecho y deber.

135. En otro tenor, la solidaridad se concibe como "una obligación moral que nace de la coincidencia de pertenecer a una condición humana deficitaria, vulnerable y de convicción de que la cooperación entre sus seres humanos no es ni debe ser una dejación que ha de depositarse en exclusiva en los poderes públicos" y precisa que se ha de ser solidario porque la experiencia de solidaridad acerca al hombre a una vida más feliz, en tanto más plena y humanizadora y lo adentra en la consecución de una sociedad más justa, en cuanto más atenta a satisfacer las necesidades básicas de toda la humanidad, especialmente la que más padece el dolor y la injusticia.³⁴

136. Asimismo, "el reconocimiento práctico de la obligación natural que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad".³⁵

137. Así, se dice que se trata de una obligación natural en virtud de que está vinculada con un conjunto de obligaciones que atienden a la propia condición humana, que "marcada por la vulnerabilidad y la fragilidad",³⁶ hacen que las personas, por sus propias limitaciones, necesiten estar ligadas las unas a las otras.

138. Consecuentemente, puede determinarse que la solidaridad deriva, entonces, de la sociabilidad –entendida ésta como la capacidad y necesidad

³⁴ Aranguren Gonzalo, Luis, *Solidaridad: la nueva ternura. Claves y propuestas educativas*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Cristiana, 2006, pp. 9-10.

³⁵ De Sebastián, Luis, *La solidaridad*, Barcelona, Ariel, 1996, p.16.

³⁶ Aranguren Gonzalo, Luis, *Op. Cit.*, p. 39.



que tiene todo ser humano de coexistir con sus semejantes— pues es reflejo de la interdependencia que une a los individuos y obedece al hecho de que existe una multiplicidad de necesidades que no pueden satisfacerse por el individuo aislado y que hacen que éste tenga que recurrir a la ayuda que le ofrece la vida en común.

139. Por tanto, posibilita una conciencia conjunta de necesidades en común y de pertenencia a un grupo social, y constituye un principio y valor que debe regir la vida social, ya que refleja el compromiso de la sociedad de garantizar a todos sus miembros la situación que les corresponde como miembros del colectivo.³⁷

140. En este orden de ideas, puede señalarse que la solidaridad humana se traduce en la conciencia y el compromiso del hombre por alcanzar el bien común, esto es, el bien de todas las personas especialmente de las menos favorecidas.

141. La solidaridad implica la fraternidad, asistencia y ayuda mutua y, por ende, exige, entre otras cosas, atender la vulnerabilidad de los más desfavorecidos, y es en este tenor que, en el ámbito jurídico³⁸ puede considerarse como una de sus máximas expresiones el derecho-deber alimentario, a través del cual se busca garantizar la subsistencia de aquellos que no pueden proveerse a sí mismos de lo indispensable para cubrir sus necesidades elementales.

142. Razones por las cuales, a través de este principio de solidaridad humana, esta Suprema Corte reconoció en el amparo directo 18/2020, que se pueden constituir determinados tipos de derechos filiatorios, los cuales surgen de la sola expresión de fraternidad o asistencia en auxilio de los más desfavorecidos, a pesar de la ausencia de vínculo biológico entre las partes. Este principio

³⁷ Otero Parga, Milagros, *Op. Cit.*, pp. 107-108.

³⁸ Para Vidal Gil la dimensión jurídica de la solidaridad supone un compromiso de los poderes públicos por hacer efectiva la igualdad material. Vidal Gil, Ernesto J., *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, Valencia, Tiran lo Blanch, 2002. P. 234.



ha sido referido por el Tribunal Constitucional de Perú, en el expediente número 2165-2002, cuyo caso se refiere ejemplificativamente.³⁹

g. Del estado de posesión de hijo.

143. La figura de la posesión de estado de hijo, tradicionalmente se ha reconocido como el estado civil de las personas que puede existir como una situación jurídica calificada con todas las características de la legitimidad, por realizarse los supuestos normativos constitutivos de la misma, o como una situación de hecho, que en lo absoluto carezca de legitimidad, pero que, no obstante, ello atribuya a su titular un comportamiento, trato, fama y posición semejantes al estado legítimo. De ahí que el derecho reconozca esta situación real y la tome como un supuesto jurídico capaz de producir consecuencias semejantes a las del propio estado del cual se tiene sólo la posesión.

144. La doctrina identifica como elementos que integran la posesión del estado de hijo: el nombre, el trato y la reputación. El nombre implica que el poseedor del estado de hijo lleve el apellido (paterno o materno) de otra persona; es decir, que el hijo usa el nombre correspondiente a la situación familiar que se le atribuye. Por su parte, el trato es el comportamiento que el progenitor presenta respecto del hijo; es decir, que el padre o la madre y el hijo se comportan en las relaciones de la vida como tales, tanto en el ejercicio de la autoridad paterna y la denominación de hijo, como en la convivencia y compañía, alimentos, educa-

³⁹ Es pertinente citar que en la sentencia que dictó el Tribunal Constitucional de Perú en el expediente número 2165-2002, los padres biológicos de una niña la entregaron a una mujer (la señora Rodríguez) para que la cuidara y adoptara. Sin embargo, dos años después reclamaron a la menor, por lo que la mujer tuvo que entregar a la niña. Con todo, al comprobar el estado de abandono en el que la tenían, la señora Rodríguez solicitó a la Fiscalía una investigación tutelar y presentó una solicitud de adopción, misma que le fue negada. Al resolver, el Tribunal Constitucional de Perú atendió a que la señora Rodríguez había demostrado solidaridad para una recién nacida, quien había sido abandonada por su madre biológica, misma que, por el contrario, no mostró mayor interés por el bienestar de la menor. En contraste, la demandante le brindó amor, cuidados y protección a la niña durante dos años, por lo que había actuado como una verdadera madre para ella, con independencia de que no fuera su hija biológica. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional ordenó la entrega de la niña a la señora Rodríguez. Citado por *Lady Rodríguez Panduro*, Expediente Número 2165-2002-HC/TC, Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia de 14 de octubre de 2002.



ción, *inter alia*. Finalmente, la fama implica el conocimiento público de la situación, es la opinión general, que reconoce al hijo como de un determinado padre.⁴⁰

145. La posesión del estado de hijo puede entenderse como la reunión de hechos que indican la relación de filiación y de parentesco entre una persona y la familia a la que pretende pertenecer o como aquella relación del hijo con el padre o la madre o con ambos, en concepto de descendiente, por actos reiterados en forma continua, ininterrumpida y pública.

146. La posesión del estado de hijo puede considerarse como un "reconocimiento de hecho" o "reconocimiento tácito" de la relación paterno-filial, ya que, si bien la voluntad de tener al hijo no se manifiesta con palabras escritas, si se evidencia con una conducta permanente, reveladora de que ha sido el designio del padre o de la madre.

147. Esto es así, pues como se dijo, esta situación consiste en el goce de hecho del estado de hijo de modo público, permanente e indiscutible en las relaciones familiares y sociales, el cual revela la libre voluntad de los progenitores de prestar asistencia, cuidado y compañía al hijo. Es decir, la posesión de estado de filiación es el resultado de un cúmulo de circunstancias, durante un período relevante, que acreditan que una persona goza, de hecho, de la situación correspondiente a la de un hijo, aun cuando no exista un título justificativo del mismo –como puede serlo el acta de nacimiento–.⁴¹

148. Ahora bien, los artículos 4.157, 4.158, 4.159 y 4.160 del Código Civil del Estado de México reconocen esta figura de posesión de estado de hijo.⁴²

⁴⁰ *Op. Cit.* Gonzáles Pérez de Castro Maricela. Página 68.

⁴¹ *Op. Cit.* Gonzáles Pérez de Castro Maricela. Páginas 66-78.

⁴² "Artículo 4.157. Si una persona ha sido tratada constantemente por otra y la familia de ésta, como hijo, llevando su apellido o recibiendo alimentos, quedará probada la posesión de estado de hijo."
"Artículo 4.158. La acción del hijo para reclamar su estado es imprescriptible para él y sus descendientes."

"Artículo 4.159. Los demás herederos del hijo podrán intentar la acción de que trata el artículo anterior:

"I. Si éste ha muerto antes de cumplir dieciocho años;

"II. Si cayó en demencia antes de cumplir los dieciocho años y murió en el mismo estado."

"Artículo 4.160. La acción a que se refiere el artículo anterior prescribe a los cuatro años, desde el fallecimiento del hijo."



III. Subsunción de los temas analizados.

149. Conforme a los elementos expuestos con anterioridad, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó en el amparo directo 18/2020, que, en la realidad social, existen situaciones de hecho indefinidas pero definibles, que generan una situación similar a la filiación, entendida como la relación existente entre padres e hijos de la que deriva un complejo de deberes, obligaciones, derechos y facultades entre ellos.

150. El sistema jurídico mexicano reduce el reconocimiento de los supuestos por los que se genera un vínculo de filiación; sin embargo, dicha institución no debe entenderse limitada a los aspectos reconocidos en la norma, sino que debe verse desde una realidad social cambiante y evolutiva, tanto en el tiempo como el espacio, que impacta en la sociedad, y en la forma de conceptualizar los derechos ante la pluralidad de supuestos de hecho en los que una persona asume, de forma voluntaria, el rol de padre o madre para integrar a otra a su núcleo familiar, justificado en el espectro circunstancial de la solidaridad humana, entendida como la conciencia y compromiso del ser humano por alcanzar el bien común, esto es, el bien de todas las personas, especialmente de las menos favorecidas.

151. Bajo esa perspectiva, en el amparo directo referido se estableció que debe abandonarse la idea de que la filiación se genera única y exclusivamente derivada del fenómeno biológico de la procreación o de un acto jurídico reconocido por la norma, como es la adoptiva o la reproducción asistida a través de los métodos y procedimientos científicos que buscan facilitar la procreación, sino que debe reconocerse la filiación por solidaridad humana, la cual se genera, cuando derivado de una situación de hecho se propicia una de derecho, verbigracia, cuando una persona tiene en posesión del estado de hijo a un menor de edad y, posteriormente, por voluntad propia, en atención a la solidaridad humana, genera un acto jurídico a fin de producir un complejo de deberes, obligaciones, derechos y facultades entre ellos.

152. No pasa desapercibido que en asuntos como el que aquí se analiza, en los cuales se involucra directamente el tema de la filiación, la sentencia que se emita deberá proteger diversos valores relacionados con la estabilidad familiar,



lo cual adquiere una principal relevancia para el Estado, por lo que el operador jurídico deberá considerar el alcance de su determinación respecto al origen biológico de la persona (incluida su relación con la familia biológica) pero, sobre todo, deberá proteger las identidades filiatorias consolidadas y garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este estado de filiación. Protección que se desvanece cuando el acto del que deriva se sustenta en una violación a disposiciones prohibitivas, esto es, cuando está de por medio la afectación al interés público, que exige evitar que los delitos u otros actos ilícitos se agoten hasta sus últimas consecuencias.

153. Es por esto que resulta indispensable que el juzgador analice, caso por caso, la tensión que surja entre estos valores, lo que hace necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta, atendiendo a las particularidades de cada asunto, lo que supone un estudio comparativo y, en ocasiones beligerante, entre varios intereses en conflicto, de manera que el Juez tendrá que examinar las circunstancias específicas de cada caso para poder llegar a una solución estable, justa y equitativa.

IV. Estudio del caso concreto.

154. Del análisis de las prestaciones reclamadas, en concatenación con los hechos narrados en la demanda, se obtiene que la causa de pedir de ***** , hijo biológico del *de cuius*, consiste en impugnar la nulidad de las actas de nacimiento de ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , quienes fueron registrados por su papá como sus hermanos.

155. En el caso, no son hechos controvertidos los siguientes:

- El veintinueve de junio de mil novecientos sesenta y ocho, la señora ***** dio a luz a una niña, a quien registró con el nombre ***** . Este registro se llevó a cabo el ocho de julio del mismo año, en el que se señala como padre de ***** , a ***** .

- El dieciocho de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, la señora ***** dio a luz a un niño, a quien registró con el nombre ***** . Este registro se llevó a cabo el veintinueve de enero de mil novecientos setenta, en el que se señala como padre de ***** , a ***** .



- El veintiocho de noviembre de mil novecientos setenta y cinco, la señora ***** y el señor ***** , contrajeron matrimonio.

- Posteriormente, la señora ***** y el señor ***** , registraron como sus hijos a ***** y a ***** , ambos de apellidos ***** , como ***** y ***** , con los apellidos ***** , los dos en fecha veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta.

- Durante su vida, ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , fueron integrados al núcleo familiar de su madre biológica y su esposo el señor ***** , como unos hijos más de éstos.

- ***** falleció el primero de noviembre de dos mil catorce y ***** falleció el veintiocho de abril de dos mil diecisiete, por lo que ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , denunciaron la sucesión intestamentaria, en la que adujeron ser coherederos, en su carácter de hijos de los autores de la sucesión.

- Posteriormente, su hermano ***** demandó la nulidad de las actas de nacimiento que aquí se analizan, sobre la base de la existencia de un primer registro.

156. Ahora bien, del ejercicio de ponderación que se realiza en el presente asunto, es dable concluir que con independencia de que el acto jurídico deriva de un actuar ilícito, como lo es el registro de una segunda acta de nacimiento; lo cierto es que **dicha ilicitud no puede producir la nulidad de ese acto**, debido a que pugna de forma directa con los derechos de la personalidad de ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , (de identidad, al nombre y filiación) los cuales son inalienables, imprescriptibles e irrenunciables, en la medida en que las personas registradas generaron su identidad a partir del nombre que se les incorporó en las segundas actas de nacimiento, los cuales incluso ya transmitieron a sus hijos; aunado a que ese reconocimiento provocó que se desarrollaran bajo el estado de posesión de hijos de quien los reconoció cuando ellos eran menores de edad, en el acto jurídico formalizado en las actas del Registro Civil y, precisamente, con base en ello, se les expedieron diversos documentos oficiales.



157. Precisado lo anterior, debe establecerse que, en el caso, la voluntad que en un momento dado expresó el señor ***** para reconocer como sus hijos a los entonces menores de edad ***** y *****, ambos de apellidos *****, generó una filiación por solidaridad, ya que lo hizo con la intención de integrarlos a su familia, al casarse con su madre biológica y criarlos como otros de sus hijos, lo que produjo una serie de deberes, obligaciones, derechos y facultades entre ellos.

158. Esto es así, porque *****, si bien no podemos asegurar que tenía pleno conocimiento de que los entonces menores de edad, ya habían sido registrados previamente con el apellido de su padre biológico, sí existía esa posibilidad, pues, al haber contraído matrimonio con su madre después del nacimiento de los entonces menores, era claro que no eran sus hijos biológicos, decidiendo, por propia voluntad, registrarlos como suyos. Ello, aunado a que durante su vida no buscó la nulidad de dichas actas de nacimiento, prevaleciendo su voluntad en el momento del registro.

159. En ese sentido, es pertinente indicar que, si bien es cierto que el acto jurídico consistente en el segundo registro de la entonces menores de edad, por regla general, sería nulo de pleno derecho, conforme a lo dispuesto en los artículos 1.5, 3.1, 7.11 y 7.12 del Código Civil del Estado de México, en relación con los artículos 2, 26, 27, 65 y 66, fracción VII, del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México, también es cierto que dicha nulidad afectaría de forma directa los derechos de personalidad de ***** y *****, ambos de apellidos *****, los cuales son inalienables, imprescriptibles e irrenunciables, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.4 del Código Civil del Estado de México.

160. Entonces, sobre la base de que, como se dijo, presumiblemente, dicha acción se justificó en la solidaridad humana generada por una situación de hecho, en donde al contraer matrimonio la madre biológica de los entonces menores de edad con el señor *****, quien ante la obligación moral que nace de la conciencia de pertenecer a una condición humana deficitaria, vulnerable y de la convicción de cooperación entre seres humanos, propició que una situación de hecho, como lo era la posesión de estado de hijos de unos menores de edad, generara una filiación por solidaridad.



161. Bajo esa perspectiva, resulta dable concluir que asiste razón a los señores ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , cuando aducen que no es factible declarar la nulidad de las segundas actas, pues con ello se atentaría su identidad y la forma en la que se han ostentado en su vida personal y jurídica ante la sociedad.

162. Esto, pues se invisibilizaría una realidad social y las nuevas formas de filiación, con lo que se generaría mayor afectación a la persona que al interés social y al orden público, pues atendiendo al concepto de filiación, su origen y finalidad, puede concluirse que entre el *de cuius* ***** y los entonces menores de edad, se generó una filiación derivada de la solidaridad humana, pues fue voluntad del señor ***** realizar un acto jurídico generador de deberes, obligaciones, derechos y facultades entre ellos.

163. Es aplicable al caso, por las razones que la informan, la tesis 1a. CCCXXI/2014 (10a.), de la esta Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 577, que dice:

"FILIACIÓN. ALCANCES Y LÍMITES DEL PRINCIPIO DE VERDAD BIOLÓGICA. El artículo 7, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, consagra el derecho a conocer a sus padres en la medida de lo posible; por su parte, el artículo 8, numeral 1, de la propia convención, dispone que los Estados Parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, así como su nacionalidad, nombre y relaciones familiares, de conformidad con la ley y sin injerencias ilícitas. Lo anterior implica que cuando la realidad de un vínculo biológico no se refleja en el plano jurídico, debe reconocerse el derecho de la persona (sea mayor o menor de edad) a lograr el estado de familia que corresponde con su relación de sangre y, para ello, deberá contar con las acciones pertinentes, tanto para destruir un emplazamiento que no coincida con dicho vínculo como para obtener el que logre la debida concordancia. En este sentido, la filiación constituye un derecho del hijo y no una facultad de los padres a hacerlo posible, por lo que la tendencia es que la filiación jurídica coincida con la filiación biológica; sin embargo, dicha coincidencia no siempre es posible, bien por la propia realidad del supuesto de hecho, o porque el ordenamiento hace prevalecer en el caso concreto otros intereses que considera jurídicamente



más relevantes. Así, en el primer grupo de supuestos se encuentran, ejemplificativamente, la filiación adoptiva y las procreaciones asistidas por donación de gametos; en estos casos, la propia legislación establece la filiación sin que exista el vínculo genético. El segundo lo conforman, por ejemplo, algunas de las normas que se ocupan de la determinación extrajudicial de la filiación o que privilegian un estado de familia consolidado en el tiempo, dando preeminencia a la estabilidad de las relaciones familiares y a la seguridad jurídica en aras del propio interés superior del menor."

164. No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que se haya reconocido la legitimación activa en la causa del señor ***** para demandar la nulidad de las actas de nacimiento de ***** y ***** , ambos de apellidos, ***** , y, en su caso, desconocer la voluntad que en un momento expresó su padre ***** , conforme a lo dispuesto en el artículo 3.39 del Código Civil del Estado de México, pues dicha legitimación de manera alguna quiere decir que la acción sea procedente, pues como se dijo con anterioridad, debe analizarse el contexto en el que se hizo el reconocimiento y las circunstancias que permearon en dicho acto.

165. Máxime que, en el caso, el *de cujus* ***** , de forma voluntaria, reconoció como sus hijos a los entonces menores de edad ***** y ***** , con motivo de un acto de solidaridad humana y con la finalidad de generar una filiación entre él y los citados infantes. De ahí que el señor ***** , no puede desconocer la voluntad del autor de la sucesión.

166. Finalmente, cabe destacar que esta determinación no afecta los derechos de los hijos de ***** y ***** , quienes fueron registrados con el apellido ***** , toda vez que en esta sentencia se reconoce la validez de la segunda acta de nacimiento. De ahí que resulte innecesario llamarlas al juicio de donde deriva el acto reclamado a efecto de que se les escuche, en términos de lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁴³ y 41 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.⁴⁴

⁴³ Artículo 12.

"1. Los Estados Partes garantizarán al niño[,] que esté en condiciones de formarse un juicio propio[,] el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.



V. De los efectos y consecuencias que produce la subsistencia de la segunda acta de nacimiento.

167. Por último, tal como lo analizó esta Primera Sala en el amparo directo 18/2020, es importante destacar que, toda vez que en la segunda acta de nacimiento no sólo se cambió el nombre de los entonces menores de edad ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , sino que se estableció como padre a una persona diversa al biológico, se pueden generar dos interrogantes, a saber:

- **¿Qué sucede con la primer acta de nacimiento que se encuentra viciada de origen?**

- **¿Deben prevalecer legalmente los lazos sanguíneos con el padre biológico y demás familia paterna?**

168. A fin de dar respuesta a la primera interrogante, es indispensable aludir en términos generales al funcionamiento del Registro Civil, el cual es definido como "el sistema de publicidad de las distintas situaciones en las que puede hallarse una persona: desde su existencia hasta su capacidad".⁴⁵ Este sistema es de carácter público y de interés social, pues es la forma en la que el Estado da fe y solemnidad respecto de hechos y actos jurídicos que afectan los atributos de la personalidad.⁴⁶

169. Los funcionarios del Registro Civil tienen la potestad de hacer constar los hechos y actos del estado civil a través de "actas", las cuales se refieren al

"2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."

⁴⁴ Artículo 41. El derecho a expresar opinión implica que [a los niños] se les tome su parecer respecto de:

"A. Los asuntos que los afecten y el contenido de las resoluciones que les conciernen.

"B. Que se escuchen y tomen en cuenta sus opiniones y propuestas respecto a los asuntos de su familia comunidad."

⁴⁵ Enciclopedia jurídica básica. 1a. Edición, Tomo IV. Madrid, España: Editorial Civitas, 1995. P. 5713.

⁴⁶ Artículo 2 del Reglamento Interior del Registro Civil para el Estado de México.



nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio y a la defunción.⁴⁷ El acta de nacimiento es, en consecuencia, un "... documento a través del cual una persona se identifica e individualiza dentro de la sociedad, a través de su nombre y apellido, nacionalidad, edad, sexo y, además, se deriva su filiación, esto es, la relación o el vínculo existente entre los progenitores y su hijo y viceversa ...".⁴⁸

170. Reconociendo que el estado civil de las personas puede variar en razón de diversos actos jurídicos, el Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México, señala que les corresponde a los oficiales del Registro Civil del Estado de México realizar en las actas las anotaciones que procedan,⁴⁹ las cuales son "aquellos asientos breves que forman parte del acta, que tienen por objeto dejar constancia de la correlación entre dos o más actas, la modificación del estado civil, la rectificación o la complementación de datos, la nulidad del acta, la aclaración de algún vicio o defecto, o cualquier otra circunstancia especial relacionada con el hecho o acto que se trate".⁵⁰

171. Estas anotaciones marginales a las actas del Registro Civil "revelan la historia de una persona"⁵¹ y, en virtud de que surten efectos *erga omnes*, es necesario que consten en un documento oficial a fin de dar seguimiento a la identidad de las personas y así evitar transgresiones al orden público y fraudes a terceros.⁵²

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Juicio de amparo directo 6/2008, resuelto el seis de enero de dos mil nueve por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la rectificación de actas de nacimiento derivada del proceso de reasignación de concordancia sexo-genérica en el Distrito Federal. Página 64.

⁴⁹ "Artículo 20. Son obligaciones del/de la oficial del Registro Civil:

"...

"IX. Realizar en las actas las anotaciones que procedan, en un término no mayor a tres días hábiles a partir de la recepción del documento."

⁵⁰ "Artículo 35. La anotación es un asiento breve que forma parte del acta, que tiene por objeto dejar constancia de la correlación entre dos o más actas, la modificación del estado civil, la rectificación o la complementación de datos, la nulidad del acta, la aclaración de algún vicio o defecto, o cualquier otra circunstancia especial relacionada con el hecho o acto que se trate."

⁵¹ Juicio de amparo directo 6/2008, página 65.

⁵² "Artículo 36. Las anotaciones deberán ser autorizadas mediante firma autógrafa, autógrafa digitalizada o electrónica y selladas por el/la servidor/a público/a autorizado/a.



172. Con base en lo expuesto y en respuesta a la primera interrogante, esta Primera Sala considera que dado lo *sui generis* del asunto, no puede declararse la invalidez de las primeras actas de nacimiento expedidas a nombres de ***** y ***** , pues lo cierto es que subsiste el tema relativo a la filiación existente entre los señores ***** y ***** , ambos de apellidos ***** y

"En caso que se haya asentado una anotación sin cumplir con los requisitos establecidos por este reglamento, se realizará una nueva anotación que deje sin efecto la anterior, relacionando dicho hecho, la cual será ordenada por el/la director/a general."

"Artículo 37. Cuando se reciba un acuerdo que disponga la aclaración de un vicio o defecto existente, se anotará en el acta correspondiente."

"Artículo 38. Cuando se rectifique, aclare o correlacione un acta, esta permanecerá como consta en los libros sin sufrir tachaduras, raspaduras o enmendaduras."

"Artículo 39. La copia certificada de un acta es la impresión fehaciente por cualquier medio electrónico, en formato autorizado por la dirección general, de los actos y hechos del estado civil inscritos en el Registro Civil. El contenido de una copia deberá coincidir con el de su original y certificarse con el nombre, sello y mediante la firma autógrafa, autógrafa digitalizada o electrónica del/la servidor público autorizado."

"Tratándose de la expedición de copias certificadas por medio electrónico, el Registro Civil podrá emitir las actas conteniendo extractos de las mismas, las cuales harán prueba plena sobre la información que contengan."

"Artículo 40. Se deberá expedir copia certificada a quien lo solicite de cualquier acta que se concentre en los archivos del Registro Civil y en su caso, de los documentos relacionados que obren en el apéndice, a excepción de los reservados por la ley. Todos los datos del acta solicitada serán proporcionados por el/la solicitante."

"Artículo 41. En caso de no estar inscrita un acta de nacimiento, se extenderá una constancia de inexistencia que contendrá el nombre, fecha y lugar de nacimiento, nombre de los padres y los años de búsqueda, contendrá la firma autógrafa o la firma autógrafa digitalizada o la firma electrónica y sello del/la servidor/a público/a facultado."

"Los datos mediante los cuales se efectúa la búsqueda de un acta serán proporcionados por el/la solicitante."

"Tratándose de constancia de inexistencia de los demás actos del Registro Civil, deberá contener los datos que fueron proporcionados para la realización de la búsqueda que corresponda."

"Artículo 42. Las copias certificadas de un acta que hubiere sido rectificadas, modificadas, complementadas, aclaradas o relacionadas podrán expedirse a través de medios autorizados por la dirección general con los datos correctos, o bien, en copia fiel del libro o del dispositivo que la contenga, con su respectiva anotación."

"Las actas que contengan anotación de nulidad, cancelada o en reserva, sólo podrán ser expedidas a solicitud de la autoridad competente."

"Las actas de los actos y/o hechos del estado civil que contengan tachaduras, enmendaduras o cualquier clase de alteración, se expedirán en copia fiel certificada haciendo referencia del apartado que se trate."

"Artículo 43. Tratándose de copias certificadas de actas de nacimiento con anotación de reconocimiento o adopción, el/la interesado/a solicitará que se expida en copia fiel del libro con la anotación, o bien, complementándola con los datos del acta de reconocimiento o de adopción."



su padre biológico, lo cual sólo puede ser nulificado a través la acción de terminación de filiación tal como enseguida se expondrá.

173. No obstante lo anterior, se deberá ordenar una anotación marginal en la cual se establezca que se hizo un nuevo registro por virtud de la filiación por solidaridad, con base en el reconocimiento que hizo el señor ***** y, girarse oficio al Registro Nacional de Población a efecto de que se lleve a cabo la cancelación de la Clave Única del Registro Nacional de Población, pues ésta sirve para identificar y dar individualidad a las personas, por lo que, de subsistir, podría generarse confusión en cuanto a la duplicidad de datos en torno a un mismo sujeto.

174. Por virtud de lo expuesto, la segunda interrogante consistente en si deben prevalecer legalmente los lazos sanguíneos con el padre biológico y demás familia paterna, debe responderse en sentido afirmativo.

175. Es así, toda vez que la validez de la primer acta hace que subsista la filiación existente entre el señor ***** , padre biológico de los señores ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , pues aun cuando, aparentemente, el progenitor llevó a cabo un acto de abandono de los entonces menores de edad, lo que propició que el señor ***** registrara a los menores como suyos, lo cierto es que, en todo caso, corresponde a ***** y a ***** , ambos de apellidos ***** , demandar la terminación de filiación, conforme a lo dispuesto en los artículos 1.77 y 5.2 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.⁵³

⁵³ Artículo 1.77. Es parte en un procedimiento judicial quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

"Puede también intervenir en un procedimiento judicial, el tercero que tenga interés directo o indirecto en el negocio."

"Artículo 5.2. Se sujetarán a estas controversias:

"I. Las que se susciten con motivo de alimentos, guarda y custodia, convivencia, régimen patrimonial, patria potestad, parentesco, paternidad, nulidades relativas a esta materia y las demás relacionadas con el derecho familiar;

"II. Las relativas al estado civil de las personas; y,

"III. La petición de herencia después de la adjudicación respectiva.

"Quedan exceptuadas, las controversias relacionadas con el derecho sucesorio."



176. A efecto de justificar lo anterior, es pertinente señalar que si bien es cierto esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 6179/2015, concluyó que la filiación de una menor de edad correspondía a quienes derivado del abandono de su progenitora, le hubiesen dado educación, cuidados y afecto como si fuera una hija propia, también es cierto que en el caso, los señores ***** y ***** , ambos de apellidos ***** , ya son mayores de edad y, por tanto, tienen a salvo sus derechos para ejercer la acción de terminación de filiación con su progenitor biológico. De ahí que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentre legalmente imposibilitada para abordar dicho tópico en el presente asunto.

177. Sin que pase inadvertido, que, en el asunto de referencia, esta Primera Sala determinó que aun cuando existe una presunción a favor del principio del mantenimiento del menor en su familia biológica, dicha presunción podía ser derrotada cuando se demuestre que se verán afectados los derechos del menor de edad, razón por la cual era necesario demostrar que el mantenimiento en la familia biológica causaría un daño al menor.

178. Por estos motivos, se resolvió que en los casos de terminación o de no reconocimiento de la filiación con quien guarda un nexo biológico, es necesario que se acredite un daño, pues no basta con demostrar que la separación definitiva de sus padres "resultará más benéfica para el niño"; sino que debe demostrarse que de otro modo, se le generará una situación perjudicial, además de que debían evaluarse las condiciones en la que ocurrió la separación entre los padres biológicos e hijos, a saber: i) si existe un abandono, o ii) si existe una separación en contra de la voluntad de los padres que no necesariamente da lugar a la extinción y la consolidación de una realidad familiar distinta a la realidad biológica.

179. Así, se concluyó que el principio de mantenimiento de las relaciones biológicas puede ser superado cuando: (i) a la luz de las circunstancias en las que ocurrió la separación entre el menor y su progenitor y (ii) a partir de la evaluación de la existencia de una realidad social consolidada en la vida del niño, se muestre que el reconocimiento jurídico del nexo biológico podría generarle un daño al menor.

180. Lo anterior se sostiene, porque este precedente no puede servir para resolver el fondo del presente asunto pues, como se apuntó, en el tema resuelto



en el precedente se vieron involucrados los derechos de una menor de edad, además de que los elementos que existen en ambos asuntos son discrepantes y con matices distintos; de ahí que no puede aplicarse al caso concreto.

VI. Concesión de amparo.

181. Consecuentemente, lo resuelto por la Sala responsable es violatorio de los derechos fundamentales de ***** y *****, ambos de apellidos ***** y, por tanto, procede otorgar la protección de la Justicia Federal para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emita otra en la que siguiendo los lineamientos establecidos en esta ejecutoria:

a) Desestime la acción intentada por *****.

b) Declare la validez de las segundas actas de nacimiento a nombre de ***** y de *****, ordenando la anotación marginal de que existe un acta previa, en la que se les otorgaron los nombres de ***** y *****.

c) Declare la validez de las primeras actas de nacimiento en las que se les registró con los nombres de ***** y *****, haciendo la anotación marginal de que existen unas actas posteriores en las cuales se registraron esas mismas personas con los nombres de ***** y ***** y, en consecuencia, se giré oficio al Registro Nacional de Población, a efecto de que se cancele la Clave Única del Registro Nacional de Población (CURP) que se les otorgó con base en dichas actas.

d) Deje expedito el derecho de ***** y *****, ambos de apellidos *****; para demandar la terminación de filiación que tienen con su padre biológico *****.

182. Finalmente, se hacen extensivos los efectos de la protección constitucional respecto de los actos de ejecución atribuidos a la autoridad responsable al no reclamarse por vicios propios.

183. Al respecto, tiene aplicación la tesis de jurisprudencia número 88, emitida por la Tercera Sala de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 70, Tomo VI, materia común, Quinta



Época, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1917-2000, que dice:

"AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS DE, NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS. Si la sentencia de amparo considera violatoria de garantías la resolución que ejecutan, igual declaración debe hacerse respecto de los actos de ejecución, si no se reclaman, especialmente, vicios de ésta."

VI. ALEGATOS

184. Finalmente, respecto de los alegatos que formuló ***** , debe decirse que los mismos deben desestimarse, debido a que no forman parte de la litis.

185. Sirve de apoyo a lo anterior, por igualdad de razones, la tesis jurisprudencia P./J. 26/2018 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo I, página 5, que dice:

"ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA. En términos del artículo 181 de la Ley de Amparo, después de que hayan sido notificadas del auto admisorio de la demanda, las partes tendrán 15 días para formular alegatos, los cuales tienen como finalidad que quienes no ejercieron la acción de amparo directo puedan ser escuchados, al permitirseles formular opiniones o conclusiones lógicas respecto de la promoción del juicio de amparo, por lo que se trata de una hipótesis normativa que garantiza un debido proceso en cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esa forma, el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del tribunal de estudiar las manifestaciones, sin que ello pueda traducirse en una obligación de un pronunciamiento expreso en la sentencia, en tanto que no todo ejercicio analítico que realiza un órgano jurisdiccional respecto del estudio de las constancias debe reflejarse forzosamente en una consideración. Por todo lo anterior, el órgano jurisdiccional es el que debe determinar, en atención al caso concreto, si plasma en la resolución el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el entendido de que



en cumplimiento a la debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, sí resultaría necesario referirlo en la sentencia, como por ejemplo, el análisis de una causal de improcedencia hecha valer. Así, el ejercicio de esta facultad debe darse en cumplimiento al artículo 16 constitucional que ordena a las autoridades fundar y motivar sus actos, así como al diverso artículo 17 constitucional que impone una impartición de justicia pronta, completa e imparcial."

VII. DECISIÓN Y EFECTOS

186. Por lo hasta aquí expuesto, y ante lo **fundado** del único concepto de violación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ***** y a *****, en contra de la sentencia dictada el dieciocho de febrero de dos mil veinte por la Primera Sala Familiar Regional de Toluca, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México en el toca de apelación ***** y su ejecución, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen; y, en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y se reservó su derecho a emitir voto concurrente, y de los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a emitir voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 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 de rubros: "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.", "PRUEBA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL)." y de título y subtítulo: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves 1a./J. 139/2005, I.5o.C. J/37 (9a.) y número de identificación 1a./J. 37/2016 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 162; Libro IX, Tomo 2, junio de 2012, página 743 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, página 633, con números de registro digital: 176546, 160066 y 2012363, respectivamente.

Las tesis aislada 1a. CCCXXI/2014 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 26/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas y 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas, con números de registro digital: 2007455 y 2018276, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 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 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en el juicio de amparo directo 14/2021.

En sesión de **veinticinco de mayo de dos mil veintidós**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la resolución del asunto citado al rubro, en el sentido de otorgar la protección constitucional a la parte quejosa: al respecto, voté con el sentido de la resolución, con voto concurrente, apartándome de las consideraciones.



1. En primer lugar, debo **aclarar** que la resolución aprobada por la Sala retomó en su literalidad las consideraciones sostenidas en el amparo directo 18/2020,¹ asunto el que voté en contra. Sin embargo, no hay discrepancia con mi voto a favor del sentido en el amparo directo 14/2021.

Ello, pues como consta en el voto particular que formulé en el precedente AD. 18/2020, la razón esencial por la que no compartí la resolución de dicho asunto, obedeció a que en ese caso, se cuestionó por la parte accionante *la existencia del reconocimiento de filiación* que se atribuyó a la persona fallecida respecto del segundo registro de nacimiento cuestionado en el juicio, pues allá se alegó que la persona que presuntamente hizo el reconocimiento de maternidad de la menor de edad involucrada (sin que existiera vínculo biológico entre ellas), *no firmó* el acta de nacimiento, obtenida del libro de registro civil; y fue precisamente este argumento uno de los que toralmente acogió la autoridad responsable para declarar que resultaba nula la segunda acta de nacimiento.

Sin embargo, la resolución aprobada por la Primera Sala en dicho precedente sostuvo la existencia indiscutible de la voluntad de la persona que hizo el reconocimiento en el segundo registro, y sobre esa premisa desarrolló el resto de las consideraciones; sin examinar ni esclarecer si efectivamente existía la firma o no, es decir, sin desestimar la razón en la que la autoridad responsable hizo descansar su decisión, lo que a mi juicio resultaba una cuestión medular que era ineludible dilucidar, y ello me llevó a votar en contra, además de otras cuestiones que no compartí del estudio respectivo, por ejemplo, la consideración de que la legitimación de la promovente pudo ser acreditada durante el juicio, aunque no la tuviera en el momento en que presentó su demanda.

Pero en el caso del amparo directo 14/2021, no se presentaron esas situaciones fácticas, pues la acción de nulidad respecto de las segundas actas de nacimiento no se basó ni fue parte de la litis o de las consideraciones del órgano de alzada, algún argumento en el que se *cuestionara si hubo o no reconocimiento filiatorio*; además que en este caso, de las copias de las actas originales controvertidas que fueron exhibidas en el juicio, se observa al calce la firma de la persona que hizo el reconocimiento de paternidad; de igual modo, aquí, en el momento en que se presentó la demanda del juicio natural, la persona accionante ya había sido instituido heredero en el sucesorio respectivo.

De modo que en este juicio de amparo no prevalecieron las mismas razones que sustentaron mi voto en contra en el precedente.

¹ Resuelto bajo la ponencia de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, el uno de septiembre de dos mil veintiuno.



2. En cuanto al fondo de la resolución aprobada, coincido en la decisión de otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos, pero bajo las consideraciones siguientes:

En el caso, es indiscutible la ilicitud de los segundos registros de nacimiento, pues ninguna persona está autorizada a comparecer ante el oficial del Registro Civil para hacer un reconocimiento de paternidad o maternidad en un segundo registro de nacimiento, cuando ya existe un reconocimiento previo, es decir, cuando existe un acta de nacimiento en la que consta como padre o madre del registrado una persona distinta, sin antes invalidar previamente ese primer registro ante autoridad judicial. Inclusive, tratándose de menores de edad con los que no se tiene un vínculo biológico, no es dable hacer un posterior reconocimiento en un segundo registro de nacimiento, sino que deben seguirse los procedimientos judiciales para privar al progenitor de la patria potestad y realizar la adopción de las personas menores de edad para establecer la filiación jurídica.

No obstante, estimo que la nulidad de un segundo registro de nacimiento no puede decretarse indefectiblemente en todos los casos, únicamente a partir de atender a la ilicitud de la conducta observada por quien acudió a hacer un reconocimiento que legalmente era inviable; sino que, *casuísticamente*, han de ponderarse por lo menos dos situaciones.

Primero, la afectación al derecho a la identidad de la persona registrada, pues podrá haber casos en los que, el transcurso del tiempo ya haya permitido a ésta la construcción y consolidación de una identidad, en el contexto de su realidad social, que deba ser protegida, privilegiándola frente a otras situaciones; lo cual se presentó en el caso, ya que los quejosos demostraron que por lo menos los últimos cuarenta años de su vida, han ostentado un nombre con el apellido de la persona (varón) que los reconoció como hijos en el respectivo segundo registro, y han construido una identidad a partir de ese nombre y conformando una familia con él, a quien trataron como padre.

Segundo, atender al hecho de que, si quien hizo el reconocimiento de paternidad que resulta ilícito ya falleció, no hay posibilidad de que éste corrigiera su actuación a fin de generar los actos jurídicos necesarios que le permitieran establecer la filiación jurídica.

Pese a lo anterior, disiento de la argumentación de la resolución aprobada, en cuanto se postula la existencia de una "*filiación por solidaridad*", y se sostiene que se trata de una *nueva forma* de filiación. Me parece que no deben bastar las buenas intenciones o la solidaridad humana para generar una filiación; la única figura jurídica para establecer la filiación es *el reconocimiento* que se



hace de la paternidad o la maternidad en un registro de nacimiento único y válido; lo que la Primera Sala ha hecho en sus precedentes, no es crear nuevas formas de filiación, sino validar reconocimientos de personas como hijas o hijos (paternidad o maternidad) atendiendo a su realidad social y en una ponderación de los derechos en juego.

En mi opinión, lo correcto es que siempre se sigan los cauces legales para establecer la filiación; y si ya existe un primer registro de nacimiento, tiene que ser invalidado judicialmente para remover primero el reconocimiento de paternidad o maternidad que ya consta en éste, en el entendido que, si no hay una relación biológica o derivada de procedimientos de reproducción humana asistida consentidos por quien busca reconocer a una persona menor de edad, tendrá que acudir al procedimiento de adopción para establecerla.²

Otro tenor de la argumentación de la resolución aprobada que no comparto, o que por lo menos estimó necesario aclarar con mayor precisión, es el relativo a que el heredero tiene un interés jurídico ilimitado pero casuístico, y conforme a él, puede "desconocer la voluntad" de las personas que aparecen en el acta de nacimiento o "cuestionar" dicha voluntad.

En mi punto de vista, la finalidad de que la ley conceda al heredero legitimación para reclamar la nulidad de actas del registro civil, es para cuestionar *la autenticidad* de la manifestación de voluntad de alguna de las personas que aparezcan en las actas (alegar su falsedad), o para demostrar vicios del consentimiento de quien realizó el acto relativo; pero no se refiere propiamente a que el heredero *pueda desconocer, per se, la voluntad* de quien haya hecho un reconocimiento de paternidad o maternidad, por no estar de acuerdo con ella; pues bajo esa lógica, evidentemente se podrían revertir reconocimientos de paternidad válidos, por voluntad de terceros, y ello no es acorde con el propio sistema jurídico que rige la filiación, ni pudo ser el sentido del supuesto normativo referido.

De manera que, en el caso, no bastaba que el actor evidenciara que el segundo registro fuere ilícito por existir uno previo, sino que era menester que se postulara y demostrara falta de autenticidad o vicios del consentimiento, en relación con el reconocimiento. Pero al margen de ello, reitero, pese a que formalmente existiere la ilicitud por tratarse de un segundo registro, es dable ponderar las afectaciones que la nulidad de éste pudiera traer consigo en determinados casos, respecto del derecho a la identidad de la persona registrada.

² Inclusive, esta misma postura sostuve respecto a la resolución del amparo directo en revisión 6179/2015, en el que se resolvió también una problemática filiatoria en relación con la nulidad de un acta de nacimiento.



Por otra parte, tampoco comparto el párrafo 122 de la resolución, en cuanto se dice, haciendo referencia a la resolución de la acción de inconstitucionalidad 2/2010, lo siguiente: "En tales circunstancias, se instituye la protección legal y la organización y desarrollo de la familia, concebida como modelo ideal por el Constituyente Permanente, a la conformada por padre, madre e hijos. Ése es el verdadero espíritu de la Ley Fundamental, la conceptualización de una figura de interés público tutelada a la luz del deseo y la necesidad social."

Ello, pues esta mención no fue una consideración del Tribunal Pleno en ese precedente, sino un argumento del allí accionante; y lo que el Alto Tribunal sostuvo es contrario a ello, pues estableció que la Constitución protege la organización y desarrollo de la familia, como realidad social, en todas sus manifestaciones y *que no hay una familia ideal, ni se puede considerar como tal a la estructura tradicional conformada por padre, madre e hijos.*

Por último, contrario a lo que se determinó en la resolución aprobada por la Sala, considero que debió privarse de efectos a las actas de nacimiento primigenias, y no sostener que prevalecían como válidas y, por tanto, que también seguía vigente la filiación jurídica de las personas registradas con el padre biológico, dejando a su discreción y arbitrio promover un procedimiento para la terminación de dicha filiación.

En el caso, considero que, si los demandados defendieron la validez de sus segundas actas de nacimiento porque son las acordes con su identidad, y la Primera Sala ha declarado dicha validez con todo lo que ello implica, que entre otras cosas será el reconocimiento de todos los derechos derivados de la filiación, y para efectos del caso, los hereditarios. Además, son mayores de edad y, por ende, ya no están sujetos a patria potestad; lo correcto es que no prevalezcan dos registros de nacimiento que validan dos identidades y dos estados filiatorios; se debieron invalidar los primeros, ordenar su cancelación y su reserva, para no propiciar inseguridad jurídica o el mal uso de los registros de nacimiento.³

³ Así procedió la Primera Sala en la resolución del amparo directo en revisión 6179/2015 donde, aun tratándose de un primer registro de nacimiento que se estimó contenía hechos falsos porque quienes registraron a la menor de edad allí involucrada no eran sus padres biológicos, se ordenó la cancelación de dicha acta y que quedara reservada, debiéndose expedir una nueva, en la que constara que la filiación se establecía conforme a la resolución judicial. De igual modo, así procedió la Sala en la resolución del amparo directo 34/2016 donde, existiendo dos registros de nacimiento, uno hecho en primer término por el progenitor biológico, y uno posterior hecho por quien había fungido como padre de hecho, habiéndose determinado que debía prevalecer como válido el segundo registro de nacimiento en aras de privilegiar la realidad social del menor conforme a su interés superior, se ordenó cancelar el primero.



Así, bajo las anteriores consideraciones, sustentó mi voto con el sentido de la resolución.

Este voto se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo directo 14/2021.

En la sesión pública ordinaria celebrada el veinticinco de mayo de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, determinando por unanimidad amparar a la quejosa.

El amparo se concedió para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada, y en su lugar, emita otra en la que siguiendo los lineamientos establecidos en la propia ejecutoria realice lo siguiente:

- a) Desestime la acción intentada por *****.
- b) Declare la validez de las segundas actas de nacimiento a nombre de ***** y de ***** , ordenando la anotación marginal de que existe un acta previa, en la que se les otorgaron los nombres de ***** y ***** .
- c) Declare la validez de las primeras actas de nacimiento en las que se les registró con los nombres de ***** y ***** , haciendo la anotación marginal de que existen unas actas posteriores en las cuales se registraron esas mismas personas con los nombres de ***** y ***** y, en consecuencia, se giré oficio al Registro Nacional de Población, a efecto de que se cancele la Clave Única del Registro Nacional de Población (CURP) que se les otorgó con base en dichas actas.
- d) Deje expedito el derecho de ***** y ***** , para demandar la terminación de filiación que tienen con su padre biológico ***** .

Aunque comparto el sentido de la sentencia, estimo que la parte actora no puede desconocer la voluntad expresada por ***** , al reconocer como hijos, a los entonces menores de edad ***** , ambos de apellidos ***** , pues es evidente que lo hizo teniendo pleno conocimiento de que no eran sus hijos, de que ello generaría una filiación de hecho y las consecuencias legales que ésta podía generar.

No obstante, no comparto que en la sentencia se hable de esa filiación, como una filiación "por solidaridad", porque me parece que en la sentencia se construye



una clase de filiación que no tiene una regulación o reconocimiento legal en el Código Civil aplicable; por ello, considero que sólo se debe hablar de una filiación de hecho, pues es el legislador, en uso de sus atribuciones, el que debe regular y en su caso designar cómo debe denominarse a este tipo de filiación.

Por lo anterior, aunque comparto el sentido de la sentencia, emito el presente voto.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NULIDAD DE UN ACTA DE NACIMIENTO. LOS HEREDEROS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DESCONOCER EN JUICIO LA VOLUNTAD QUE PLASMÓ EL AUTOR DE LA SUCESIÓN RESPECTO AL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO CIVIL DE UNA PERSONA.

Hechos: Uno de los hijos biológicos del *de cuius* demandó en un juicio sucesorio intestamentario la nulidad de las actas de nacimiento de dos personas en las que el autor de la sucesión los reconoció como hijos, ya que existían actas de nacimiento previas. En primera instancia se consideró que la parte actora no había acreditado su pretensión; inconforme con esto, se interpuso recurso de apelación el cual se resolvió en el sentido de revocar la sentencia. En contra de esta determinación, los titulares de las actas de nacimiento cuya nulidad se pretende promovieron juicio de amparo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los herederos pueden desconocer en juicio la voluntad que plasmó el autor de la sucesión respecto al reconocimiento del estado civil de una persona. Esto es, tienen legitimación para promover la nulidad de las actas de nacimiento cuando se alegue su invalidez porque existen otras de fecha anterior, sin embargo, la procedencia de su pretensión está condicionada al contexto en el que se manifestó la voluntad del *de cuius*.



Justificación: Los herederos, al contar con legitimación en la causa, pueden solicitar en juicio que se desconozca la voluntad que el autor de la sucesión plasmó para llevar a cabo el reconocimiento del estado civil de una persona. Sin embargo, ello no quiere decir que la acción sea procedente y automáticamente conlleve la nulidad del acta, como la legitimación en la causa es un presupuesto de la acción y su análisis se verifica al estudiarse el fondo del asunto, es claro entonces que la pretensión de nulidad y los hechos en que se justifique necesariamente estarán sujetos a prueba. Es decir, para declarar la nulidad de la segunda acta de nacimiento por la existencia de una previa, los juzgadores tienen la obligación de identificar el contexto, las circunstancias bajo las cuales ocurrió el segundo registro de nacimiento, así como analizar cuáles derechos se podrán ver afectados, pues ello permitirá prever las posibles consecuencias y determinar o no la existencia de la nulidad. Ello, debido a que, declarar la nulidad del acta de nacimiento sin tomar en cuenta el contenido de los derechos de la personalidad, afectaría la forma en que la persona se ha ostentado en su vida personal y jurídica, además de que invisibilizaría la realidad social de dicha persona y las nuevas formas de filiación, como lo es la de solidaridad humana, con lo que se podría generar una mayor afectación a la persona que al interés social y al orden público.

1a./J. 124/2022 (11a.)

Amparo directo 14/2021. 25 de mayo de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 124/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de septiembre de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA NEGATIVA Y/U OMISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIR EL ACCESO A LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO ÉSTA NO HA SIDO DETENIDA, CITADA A COMPARECER O AFECTADA POR OTRO ACTO DE MOLESTIA REALIZADO EN SU CONTRA CON EL CARÁCTER DE PERSONA IMPUTADA DENTRO DE LA ETAPA DE LA INVESTIGACIÓN INICIAL Y SÓLO ADUCE QUE SOSPECHA TENER ESA CALIDAD.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 2/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER
CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIR-
CUITO. 1 DE JUNIO DE 2022. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE
LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA
MARGARITA RÍOS FARJAT, Y EL MINISTRO JUAN LUIS GON-
ZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTES: MINISTROS
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU
DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR Y ALFREDO
GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS
GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: HORACIO
VITE TORRES.

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.	3
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	3
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	12
V.	Estudio de fondo	Esta Primera Sala considera que se debe desechar de plano la demanda de amparo indirecto que promueva una persona que sospecha o teme ser investigado por la comisión de un delito, esto sin que previamente exista un acto de autoridad en concreto (detención o citación a comparecer).	18
VI.	Decisión	<p>PRIMERO. Sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Pleno 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 la parte final del apartado V del 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>	33

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **primero de junio de dos mil veintidós**, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito y el Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito.

El problema jurídico por resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar: "Cuando una persona sospecha que tiene calidad de imputado (no ha sido detenida, citada a comparecer o recibido acto de molestia) y promueve un amparo contra la negativa y/u omisión de permitirle el acceso a la carpeta de investigación ¿La demanda de amparo se debe desechar de plano, o bien, resolverse en audiencia constitucional sobre la legitimación del quejoso?

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Por oficio de cinco de enero de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito, remitió la denuncia de contradicción de criterios que en la opinión del órgano jurisdiccional existe entre su criterio, al resolver la contradicción de tesis 2/2021 y lo resuelto por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, en la contradicción de tesis 11/2018.

2. **Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trece de enero de dos mil veintidós, admitió a trámite la denuncia y ordenó su registro como contradicción de tesis (hoy contradicción de criterios) 2/2022; asimismo, requirió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito para que remitiera versión digitalizada de la resolución que sustentara el criterio denunciado e informara si éste se encontraba vigente o la causa para tenerlo por superado o abandonado.

3. De igual forma, decretó el avocamiento del asunto a esta Sala, y determinó que, una vez que se integrara el expediente, se enviarán los autos al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para la elaboración del proyecto correspondiente.



4. Posteriormente, el dos de febrero de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala emitió el acuerdo de avocamiento del asunto y envió los autos a la ponencia designada para la formulación del proyecto respectivo. Asimismo, el catorce de marzo de dos mil veintidós, se tomó conocimiento de que el criterio del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito seguía vigente.

I. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, 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 segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo Plenario Número 5/2013;¹ en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios entre Plenos de Circuito de una misma especialización pero de diferente Circuito.

II. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, porque fue formulada por los Magistrados integrantes del **Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito**, cuyo criterio participa en este asunto. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente al momento de la denuncia de la contradicción.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

7. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada y, en su caso, establecer el criterio que debe prevalecer, es necesario precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Plenos de Circuito al emitirlos.

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.



*** Criterio del Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2021.**

8. La contradicción de la que emana el criterio de tesis contendiente se conformó entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 47/2018, y el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, el cual falló los recursos de queja 138/2017 y 180/2017.

9. El Pleno de Circuito dictó sentencia el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, con base en las siguientes consideraciones:

- En principio, consideró inexistente la contradicción entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 47/2018 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 138/2017. Al respecto, destacó que los actos reclamados relacionados con cada asunto eran diametralmente distintos, de ahí que no era posible establecer un punto de toque. Refirió que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito conoció de un asunto donde al quejoso no se le permitió acceder a la carpeta de investigación, pues aún no se le había girado algún tipo de comunicación o citatorio; por otro lado, en el expediente que analizó el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, el acto reclamado fue la simple presentación de una querrela o denuncia, la cual aún no tenía algún tipo de trámite.

- En otro orden de ideas, consideró que **sí** existía contradicción de tesis entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, en el recurso de queja 47/2018 y lo decidido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver la queja 180/2017. En relación con ellos consideró que los actos reclamados sí presentaban similitudes, puesto que en ambos se reclamó la imposibilidad del quejoso de acceder al contenido de la carpeta de investigación. Advirtió que en un criterio se trató de una negativa y, en el otro, de una omisión de dar acceso a la carpeta de investigación; sin embargo, esa diferencia no era relevante, pues finalmente los efectos de los actos derivaron en la imposibilidad de los quejosos de acceder al contenido de la indagatoria.



- Como tema de contradicción fijó el siguiente: "¿Existe una afectación al interés jurídico en términos de los artículos 5 y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, cuando el quejoso (que aún no ha sido detenido o citado a comparecer) reclama la negativa y/u omisión a darle intervención en la carpeta de investigación? en caso de contestar negativamente ¿Se puede desechar de plano la demanda de amparo, al actualizarse una causal de improcedencia indudable y manifiesta?"

- Sobre esa temática, explicó que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, determinó que no se actualiza una causal de improcedencia indudable y manifiesta para desechar la demanda de amparo, ya que era necesario que primero se remitieran los informes justificados, mismos que se analizarían con las pruebas. Por otro lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, consideró que se debía desechar de plano la demanda de amparo, ya que el quejoso no contaba con interés jurídico para promover el amparo; en ese sentido, precisó que para la integración de la carpeta de investigación no era un requisito indispensable la comparecencia del quejoso en ese momento procesal.

- En el análisis de fondo de la contradicción, el Pleno de Circuito citó los artículos 112 y 113 de la Ley de Amparo, los cuales establecen la posibilidad de desechar de plano una demanda de amparo cuando se advierta una causal de improcedencia indudable y manifiesta. Señaló que los juzgadores de amparo están obligados a estudiar la demanda de amparo para determinar: si se admite a trámite; si se previene al quejoso para que la aclare, o bien, si la desecha de plano.

- Con relación al desechamiento de plano, explicó que ocurre cuando la improcedencia es tan indudable y manifiesta que no es necesaria una mayor demostración de los efectos del acto reclamado, de ahí que es innecesario que se continúe con el trámite ordinario del juicio de amparo. Explicó que la finalidad de no tramitar la continuación del juicio es para que las partes no desgasten recursos humanos y materiales.

- Desarrolló el tema de la legitimación en el juicio de amparo, de ahí que citó los artículos 107 de la Constitución Federal y el 5, fracción I, de la Ley de Amparo, que establecen que el accionante del medio de control constitucional debe contar con interés jurídicamente relevante sobre el acto reclamado. Destacó



que existían distintos tipos de intereses. Por un lado, un interés jurídico en sentido estricto; otro legítimo, que sucede cuando una persona resiente una afectación personal y directa a uno de sus derechos. Por otro lado, el interés simple, que se presenta cuando el accionante no es titular de un derecho subjetivo ni hay afectación, de ahí que no existe protección jurídica a este supuesto. Abundó que el interés jurídico se debe demostrar con: i) la existencia del derecho subjetivo vulnerado; y ii) que el acto de autoridad afecte ese derecho.

- Señaló que por regla general el análisis de la legitimación del quejoso es un estudio que se realiza en el fondo del amparo y no en la primera determinación del Juez de Distrito, esto porque las partes deben ofrecer pruebas que demuestren o desvirtúen la legitimación del accionante de amparo.

- No obstante, indicó que la regla general tiene excepciones y puede haber casos en donde el Juez de Distrito deseche de plano el amparo por falta de legitimación del quejoso. Dicha excepción puede derivar de las siguientes hipótesis: 1) la falta de titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley; 2) la ausencia de agravio personal y directo, esto es, inexistencia de perjuicio; 3) la falta de idoneidad de pruebas concretas; 4) la omisión de aportar pruebas conducentes para acreditar el interés jurídico. Para el caso de los dos primeros supuestos son insuperables de inicio, por lo que, el Juez puede desechar de plano si advierte que los mismos no se satisfacen.

- En el caso de los dos supuestos siguientes, es necesario que se le dé trámite al juicio de amparo y en sentencia definitiva se resuelva sobre la legitimación del solicitante de amparo. Para reforzar sus argumentos, la sentencia citó la contradicción de tesis 331/2016, resuelta por la Segunda Sala y cuyo rubro establece: "INTERÉS LEGÍTIMO. SU AUSENCIA PUEDE CONSTITUIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO."

- Una vez sentados los aspectos doctrinarios, el Pleno de Circuito consideró que "cuando en el amparo indirecto se reclame la omisión o negativa de la autoridad de darle acceso o intervención a una persona que sospecha ser imputada en una carpeta de investigación, se debía desechar de plano la demanda, pues existe ausencia de un agravio personal o directo".



- Para sustentar lo anterior, transcribió el artículo 21 constitucional y matizó que no se advertía una obligación a cargo de la representación social de recabar la entrevista del imputado o a notificarle la integración de la carpeta de investigación. Asimismo, precisó que el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece el principio de reserva en los actos de investigación, que implica que el Ministerio Público debe reservar los datos de la investigación hasta tanto el imputado sea detenido o citado a comparecer.

- Así, el fiscal al tener el conocimiento de un hecho delictivo, está obligado a explorar todas las líneas de investigación posibles que le permitan el esclarecimiento de los hechos, lo cual no implica necesariamente que esté obligado a citar al inculpado, ya que inclusive el artículo 129, último párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece que la comparecencia del imputado es opcional en esa etapa del proceso.

- En suma, concluyó que se actualiza de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista por los artículos 5, fracción I y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, esto cuando una persona recurre al amparo a reclamar la negativa u omisión de la autoridad ministerial de darle acceso o intervención a la carpeta de investigación (supuesto en que no hay detención o citación a comparecer), esto porque dicho actuar no afecta sus derechos subjetivos y no existe alguna obligación legal que vincule al fiscal a actuar de dicha manera.

- Finalmente, denunció posible contradicción entre el criterio sustentado en su ejecutoria con el sostenido con el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, pues a su consideración analizaron un problema similar, llegando a conclusiones distintas.

10. De las anteriores consideraciones, surgió la jurisprudencia, cuyo rubro y texto establecen:

"INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS CONSISTAN SÓLO EN LA NEGATIVA Y/U OMISIÓN A DARLE INTERVENCIÓN EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN AL IMPUTADO, LA FALTA DE AFECTACIÓN A AQUÉL CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 113 DE LA LEY DE AMPARO, PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA.



"Hechos: En los recursos de queja que motivaron la contradicción, se impugnaron los acuerdos emitidos por los Jueces de Distrito en los cuales se desecharon de plano las demandas de amparo promovidas contra los actos reclamados consistentes en la omisión y/o negativa de darle acceso o intervención al imputado en la carpeta de investigación, al tenerse por actualizada de forma manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, en relación con el diverso 5o., fracción I, ambos de la Ley de Amparo (falta de interés jurídico). El primero de los órganos contendientes determinó que dicha causal no era de actualización manifiesta e indudable, porque la falta de afectación al interés jurídico es una cuestión que debe ser materia de la sentencia; mientras que el diverso órgano consideró que, respecto a tales actos, la causa de improcedencia sí revestía tales características, por lo que debía desecharse la demanda.

"Criterio: Cuando se reclama la sola omisión y/o negativa del Ministerio Público de darle acceso o intervención al imputado a la carpeta de investigación, tales actos no afectan el interés jurídico de la parte quejosa, al no generar un perjuicio real y actual a sus derechos subjetivos, por lo que es dable desechar la demanda de amparo, ya que, en estos casos, se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en la fracción XII de la Ley de Amparo.

"Justificación: La comparecencia del imputado en la carpeta de investigación no es un requisito indispensable para que aquélla se integre, ya que el vigente artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no lo establece así, ni existe otro precepto constitucional que constriña al representante social a recabar la entrevista del imputado o a notificarle la integración de la carpeta de investigación, ni se advierte disposición en ese sentido contenida en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por el contrario, el numeral 218 de este último ordenamiento, contiene el principio de reserva en los actos de investigación, del que se obtiene que los datos obtenidos en la investigación inicial son estrictamente reservados hasta tanto el imputado sea detenido o citado a comparecer, lo que guarda congruencia con lo dispuesto en el artículo 20, apartado B, fracción VI, párrafo segundo, de la Constitución Federal. Por consiguiente, la simple omisión y/o la negativa de la autoridad ministerial de darle acceso o intervención al imputado a la carpeta de investigación no le afecta en sus derechos subjetivos públicos; máxime cuando se desconoce si en el trámite de esa indagatoria realmente se afectará algún derecho, ya que, en todo caso,



el perjuicio se materializará cuando el imputado sea citado a la audiencia inicial y el fiscal formule la imputación ante el Juez de Control, y será precisamente en ese momento procesal donde tendrá la oportunidad de intervenir, controvertir lo alegado por el citado fiscal y ofrecer las pruebas que estime necesarias. Por ende, tales actos (la omisión y/o negativa) no afecta el interés jurídico del quejoso, en los términos de la fracción I del artículo 5o. de la Ley de Amparo, actualizándose con ello, la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XII, de la propia ley, la cual es insuperable y no puede desvirtuarse con los informes justificados o medios de prueba aportados por el gobernado. De ahí que sea ajustado a derecho que en estos casos se deseche la demanda, por falta de interés jurídico, sin necesidad de dar trámite a un juicio que sería infructuoso e incluso en detrimento del principio de expeditéz."

*** Criterio del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 11/2018.**

11. La contradicción de tesis de la que emana el criterio contendiente se conformó entre lo sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 15/2018, del que derivó la tesis de registro I.4o.P.20 P (10a.), de rubro: "CARPETA DE INVESTIGACIÓN. CONTRA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PROVEER DE CONFORMIDAD LA SOLICITUD DEL QUEJOSO DE ACCEDER A AQUÉLLA Y QUE SE LE RECONOZCA EL CARÁCTER DE IMPUTADO, PORQUE AÚN NO SE HA DEFINIDO QUE TIENE ESA CALIDAD EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 112 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO.",² y el criterio sostenido por Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el cual falló el amparo en revisión 190/2017, mismo que derivó en la tesis I.1o.P.89 P (10a.), cuyo rubro es: "ACCESO DEL IMPUTADO A LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN. HASTA EN TANTO EL MINISTERIO PÚBLICO LO ESTIME CONVENIENTE PARA EL ÉXITO DE SU INVESTIGACIÓN, QUIENES TENGAN O NO RECONOCIDO AQUEL CARÁCTER DURANTE LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL, NO TIENEN DERECHO A QUE SE LES PERMITA SU CONSULTA Y, POR ENDE, QUE SEAN

² Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, mayo de dos mil dieciocho, página 2439 y registro digital: 2016911.



CITADOS PARA COMPARECER, AL EXISTIR UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL AL RESPECTO."³

12. El Pleno de Circuito dictó sentencia el veintiocho de agosto de dos mil dieciocho, con base en las siguientes consideraciones:

- El Pleno de Circuito consideró que **sí** existía contradicción de criterios, pues los tribunales contendientes resolvieron un mismo problema jurídico de manera diversa. Por ello, fijó el siguiente tema de contradicción: "En el caso de que una persona se sustente a sí mismo como un imputado y, promueve un amparo indirecto contra la negativa del Ministerio Público de permitirle acceder a la carpeta de investigación ¿Se debe admitir la demanda de amparo, o bien, se debe desechar de plano, al carecer de interés jurídico?"

- Explicó que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 190/2017, consideró que el quejoso sí cuenta con legitimación para promover el amparo, debido a que la falta de acceso le podría generar un agravio a sus derechos fundamentales. Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la queja 15/2018, señaló que se podría desechar de plano una demanda de amparo, cuando una persona (sin tener aún el carácter de imputada) solicita el acceso a la carpeta de investigación, ello porque no cuenta con interés jurídico conforme a la fracción I del artículo 5o. de la Ley de Amparo.

- En el análisis de fondo, el Pleno de Circuito citó los artículos 61, fracción XII y 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, mismos que definen el concepto de interés jurídico y contemplan la posibilidad de desechar un amparo cuando el quejoso no resiente una afectación real, actual y directa a un derecho subjetivo.

- Matizó que la circunstancia particular que se analizaría es, cuando un particular se asume como imputado en una carpeta de investigación y desea acceder a la carpeta de investigación. En ese sentido, la materia de estudio fue si el quejoso cuenta con interés jurídico para cerciorarse, en primer término, si

³ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo IV, enero de dos mil dieciocho, página 2036 y registro digital: 2016068.



efectivamente cuenta con la calidad de imputado, para luego, acceder a los registros de la investigación.

- Indicó que el interés deberá ser objeto de debate durante la secuela procesal y motivo de pronunciamiento de fondo en la sentencia, pues conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, la calidad de imputado es uno de los requisitos necesarios para acceder a la carpeta de investigación.

- Manifestó que conforme con los artículos 112 y 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el imputado es aquel que es señalado por el Ministerio Público como autor o partícipe de un hecho legalmente previsto como delito. Asimismo, expuso que el procedimiento penal se integra con la investigación que se divide en dos fases: a) una inicial, que comienza con la presentación de la denuncia y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de Control; 2) una complementaria, que va desde la formulación de imputación y se agota una vez cerrada la investigación. En ese orden de ideas, el tema de contradicción se desarrolló únicamente con la etapa de investigación inicial, puesto que en la etapa complementaria ya hay una formulación de imputación, en la que queda clara la identidad de la persona considerada como responsable de un hecho delictivo y, por ende, su calidad de imputado.

- Al transcribir los artículos 113, fracción VIII y 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, advirtió que la carpeta de investigación es de carácter reservada. En el caso del imputado sólo se podría hacer bajo las siguientes condiciones: i) cuando se encuentre detenido; ii) cuando es citado a comparecer en carácter de imputado, o iii) sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista.

- En ese orden de ideas, el motivo de debate del juicio de amparo será si efectivamente el quejoso es imputado para que pueda acceder a la carpeta de investigación (conforme a las condiciones antes señaladas). En ese tenor, si el problema es la duda de cuál es la calidad del quejoso, y eso se desconoce por la negativa del acceso a la carpeta de investigación, entonces, consideró que ese tema se debía analizar en el fondo de la sentencia de amparo y no como un presupuesto procesal relacionado con la procedencia del juicio.

- Consecuentemente, con las pruebas ofrecidas por las partes durante la tramitación del juicio será que el juzgador podrá determinar si se cumple con uno



de los requisitos para acceder a la carpeta de investigación, esto es, que cuente con la calidad de imputado.

- En suma, el Pleno de Circuito consideró que un amparo indirecto **no** se puede desechar de plano cuando una persona concurra al amparo indirecto a indagar si cuenta con la calidad de imputado en una investigación, esto porque un requisito para acceder a la carpeta de investigación (en algunas hipótesis) es necesariamente que tenga esa calidad jurídica.

- Finalmente, destacó que esa interpretación guarda relación con el derecho a que se administre una justicia completa, pues se le daría mayor certeza jurídica a las personas para saber qué estatus jurídico tienen en una investigación.

13. De las anteriores consideraciones, surgió la jurisprudencia PC.I.P. J/50 P (10a.), cuyo rubro y texto establecen:

"INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE EL QUEJOSO QUE SE OSTENTA CON EL CARÁCTER DE IMPUTADO Y RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIRLE EL ACCESO A LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN, EN SU ETAPA INICIAL, PARA EJERCER SUS DERECHOS DE DEFENSA.

"Cuando el quejoso se ostenta como imputado en una demanda de amparo indirecto y señala como acto reclamado la negativa del Ministerio Público de permitirle el acceso a la carpeta de investigación, en su etapa inicial, con base en la afirmación de dicha autoridad de que el promovente no cuenta con la calidad de imputado, debe entenderse que el peticionario tiene interés jurídico para efectos de la procedencia del juicio de amparo, en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, pues su afirmación será materia de demostración propia del pronunciamiento de fondo del asunto, en correlación con las condiciones jurídicas previstas en los artículos 112, 113 y 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales."⁴

⁴ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo II, febrero de dos mil diecinueve, página 1594 y registro digital: 2019310.



IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

14. La pregunta a la que debe darse respuesta en este apartado consiste en lo siguiente:

¿Existe contradicción en los criterios sustentados por los órganos contendientes?

15. La respuesta a esta interrogante es en sentido **positivo**, pues en el presente asunto **sí** se cumplen los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis fijados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ los cuales consisten en:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

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

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

16. A continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se considera que en el caso concreto **sí** se actualizan totalmente los requisitos enunciados.

⁵ Al respecto, resulta aplicable por identidad jurídica, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 122, registro digital: 165077, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



17. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, 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 determinada.

18. Primeramente, el **Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito**, consideró que debe desecharse de plano una demanda de amparo por manifiestamente improcedente cuando una persona que sospecha ser investigada promueve un amparo indirecto en contra de una negativa y/u omisión del Ministerio Público de permitirle el acceso o intervención a la carpeta de investigación.

19. Para llegar a esa conclusión, señaló que la legitimación en el juicio de amparo se debe acreditar con un interés jurídico o legítimo. Para el caso del interés jurídico, matizó que su demostración se colma con la titularidad de un derecho subjetivo y con la afectación personal y directa del acto reclamado. Agregó que, por regla general, no se puede desechar de plano una demanda de amparo bajo el argumento de que el quejoso no cuenta con legitimación; sin embargo, existen excepciones, tal como es el caso de que el acto reclamado no afecte algún derecho subjetivo, porque el promovente sólo tiene un interés simple.

20. Bajo esa lógica, señaló que la falta de acceso e intervención del quejoso (que sospecha ser imputado) a la carpeta de investigación no constituye una afectación a sus derechos. Lo anterior, porque de la Constitución Federal y del Código Nacional de Procedimientos Penales no se aprecia alguna obligación a cargo del Ministerio Público para darle intervención, o bien, recabar la comparecencia del imputado. En ese sentido, si el quejoso no tiene en su favor algún derecho subjetivo sobre la integración de la carpeta de investigación, entonces, lo procedente es desechar de plano la demanda de amparo conforme a los artículos 5o., fracción I y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

21. Por su parte, el **Pleno en Materia Penal del Primer Circuito**, consideró que **no** se debe desechar de plano una demanda de amparo que promueva una persona que aún no sabe si será imputada, pero desea acceder a la carpeta de investigación.

22. Al respecto, indicó que el acceso a la carpeta de investigación se puede dar en tres supuestos: *i*) que el imputado sea detenido; *ii*) que se le cite a



comparecer en carácter de imputado; *iii*) Se emita un acto de molestia que pretenda recabar su entrevista. De las anteriores hipótesis, advirtió una constante consistente en que el quejoso debe contar con la calidad de imputado dentro de un proceso penal.

23. Bajo esa lógica, para indagar la calidad jurídica del quejoso dentro de un proceso penal, es necesario que el Juez de Distrito se apoye en los informes y pruebas que se desahogarán dentro del juicio de amparo. Si a partir de lo anterior, se concluye que el quejoso figura como imputado, entonces, lo procedente será permitirle el acceso a la carpeta de investigación.

24. De lo anterior, concluyó que su interpretación era la más favorable, pues se le daría mayor certeza jurídica al justiciable.

25. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes **existió** un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico, por las razones que a continuación se exponen.

26. El **Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito**, determinó que se debe desechar de plano una demanda de amparo promovida por una persona que sospecha ser imputada, y en la que reclame la falta de acceso a la carpeta de investigación (para comparecer o conocer los registros). En ese sentido, estimó que, si su acción no se respaldaba con un interés jurídico, entonces lo procedente era desechar de plano el escrito de demanda, ello de conformidad con los artículos 5o., fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

27. A su vez, el **Pleno en Materia Penal del Primer Circuito**, resolvió que no se puede desechar de plano una demanda de amparo que promueva una persona que tiene la incertidumbre de ser imputada y desea acceder a la carpeta de investigación. Por ello, expone que, para esclarecer la calidad jurídica del quejoso, el Juez de Distrito primero debe recabar los informes y pruebas que demuestren la legitimación del quejoso, misma que se realizará en sentencia definitiva.

28. En las relatadas circunstancias, para ilustrar la existencia de la contradicción, se formula el siguiente cuadro comparativo:



	Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito	Pleno en Materia Penal del Primer Circuito
Naturaleza jurídica de los actos reclamados	<p>El Pleno al fijar la contradicción, encontró similitudes fácticas y jurídicas entre los criterios denunciados.</p> <p>En ese sentido, los actos reclamados fueron la negativa y/u omisión del Ministerio Público de darle acceso a la carpeta de investigación a una persona que sospechaba ser investigada. Asimismo, se reclamó la falta de citación para que esa persona pueda comparecer en la calidad de imputado dentro de la etapa de la investigación inicial.</p>	<p>El Pleno advirtió similitudes entre los actos reclamados que originaron los criterios discrepantes.</p> <p>Así, los actos reclamados eran la omisión del Ministerio Público de citar a comparecer y permitirle el acceso a la carpeta de investigación, a una persona que tiene la sospecha de que está siendo investigada por un delito.</p>
Preceptos jurídicos analizados	Artículos 21 de la Constitución Federal; 61, fracción XII y 5o., fracción I, de la Ley de Amparo.	Artículos 61, fracción XII y 5o., fracción I, de la Ley de Amparo.
Procedencia del amparo cuando el quejoso sólo menciona que tiene la sospecha de ser investigado, es decir, no ha sido detenido ni citado a comparecer (Existencia de la contradicción)	<p>Determinó que, si una persona no ha recibido algún acto de molestia derivado de una investigación, entonces la demanda de amparo debe desecharse de plano.</p> <p>Señaló que la mera sospecha de ser investigado no constituye un derecho subjetivo.</p> <p>Al respecto, indicó que ni la Constitución Federal ni el Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen una obligación a cargo del Ministerio Público de llamar a comparecer a una persona ni tampoco permitirle el acceso a la carpeta de investigación (si aún no es imputado).</p>	<p>Consideró que si una persona promueve un amparo indirecto porque sospecha que está siendo investigada, no se debe desechar la demanda de amparo en la primera determinación.</p> <p>Explicó que el acceso a la carpeta de investigación se puede dar en caso de que la persona sea detenida; citada a comparecer en calidad de imputada; o por cualquier otro acto de molestia encaminado a conseguir su entrevista.</p> <p>Para tener actualizado cualquiera de esos supuestos, era necesario que se tuviera esclarecido si el quejoso tiene la calidad de imputado.</p>



	En ese sentido, si el quejoso sólo tiene un interés simple frente al acto reclamado, entonces lo procedente es desechar de plano la demanda de amparo, de conformidad con los artículos 5o., fracción I y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, por falta de legitimación.	En consecuencia, no era correcto desechar de plano la demanda de amparo en la primera determinación, porque el Juez de Distrito debía recabar los informes y las pruebas que indagaran la calidad jurídica del quejoso dentro de la carpeta de investigación.
Procedencia del amparo cuando el quejoso ya ha sido detenido o citado a comparecer, es decir, se ha actualizado algún supuesto del artículo 128 del código nacional. (Coincidencia de criterios)	Refirió que los datos obtenidos en la investigación inicial son reservados hasta tanto el imputado sea detenido o citado a comparecer. ⁶	Estimó que el imputado tiene derecho a acceder a los registros de la carpeta de investigación si se actualiza alguna de las hipótesis contempladas en el artículo 128 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es decir, que el quejoso sea detenido, se le llame a comparecer en calidad de indiciado; o cualquier acto de molestia encaminado a recabar su entrevista.

29. Como puede observarse, los Plenos de Circuito contendientes únicamente discreparon en la hipótesis en la que una persona promueve el amparo para reclamar la falta de acceso a la carpeta de investigación, pero su acción se basa en una mera sospecha, es decir, aún no ha sido detenida o citada a comparecer ni objeto de algún acto de molestia. Así, el **Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito**, consideró que ese tipo de demandas de amparo se deben desechar de plano, pues el quejoso no tiene interés jurídico, entonces, se actualiza una causal indudable y manifiesta de improcedencia. Por su parte, el **Pleno en Materia Penal del Primer Circuito**, respecto de la misma

⁶ Al respecto, en la página 45 de la sentencia de la contradicción de tesis 2/2021, del índice del Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito, se dijo "del que se obtiene que los datos obtenidos en la investigación inicial son estrictamente reservados hasta tanto el imputado sea detenido o citado a comparecer, lo que guarda congruencia con lo dispuesto en el artículo 20, apartado B, fracción VI, párrafo segundo, de la Constitución Federal".



hipótesis, dijo que no se debía desechar de plano la demanda de amparo, porque primero se debía indagar la calidad jurídica del quejoso y resolverse en audiencia constitucional.

30. En ese sentido, la presente contradicción **no** se ocupará de supuestos diversos al antes señalado, por ejemplo, qué sucedería si una persona promueve un amparo por la falta de acceso a la carpeta de investigación, pero en su caso, ya existe una detención o citación ministerial en la que se presume su calidad de imputado. Lo anterior es así, porque los Plenos contendientes fueron coincidentes en que el amparo es procedente si ya existe una detención o citación a comparecer.

31. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Con base en lo que hasta ahora se ha expuesto, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los Plenos contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de la pregunta siguiente.

32. Cuando una persona sospecha que tiene calidad de imputado (no ha sido detenida, citada a comparecer u objeto de acto de molestia) y promueve un amparo contra la negativa y/u omisión de permitirle el acceso a una carpeta de investigación ¿La demanda de amparo se debe desechar de plano, o bien, se debe indagar sobre la legitimación del quejoso, para luego resolverlo en sentencia?

V. ESTUDIO DE FONDO

33. La metodología que seguirá el asunto consistirá en desarrollar los siguientes temas: A) Derecho del imputado de acceder a la carpeta de investigación y sigilo en la investigación; B) Legitimación en el juicio de amparo y posibilidad de desechar de plano una demanda de amparo; C) Criterio que debe prevalecer.

A) Derecho del imputado de acceder a la carpeta de investigación y sigilo en la investigación.



34. La Primera Sala ha desarrollado doctrina relacionada con esa temática al resolver la **contradicción de tesis 149/2019**.⁷

35. En esta ejecutoria, se determinó que el imputado y su defensor tienen derecho a obtener copias fotostáticas de los registros que obran en la carpeta de investigación, cuando se ubica en alguno de los supuestos del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en aras de proteger el derecho a una defensa adecuada.

36. Ese derecho de las personas imputadas se encuentra en el artículo 20, apartado B, fracción VI,⁸ de la Constitución, que dispone la obligación irrestricta de que se le deben facilitar todos los datos que solicite para su defensa, que consten en el proceso, y que tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido o cuando pretenda recibirse declaración o entrevistarlo.

37. Asimismo, la fracción VIII⁹ del mismo precepto constitucional, prevé y regula el derecho del imputado a contar con una defensa adecuada, lo cual

⁷ Resuelta en sesión de doce de junio de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).

⁸ "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:

"...

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirse declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa."

⁹ "Artículo 20. ...

"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."



implica que se le faciliten los datos que consten en el proceso y requiera para su defensa. Para ello, el Poder Reformador de la Constitución estableció implícitamente, por una parte, que el Ministerio Público debe mantener bajo reserva los datos de prueba que obren en la carpeta de investigación y, por otra, los momentos a partir de los cuales quien tenga el carácter de imputado y su defensor, pueden tener acceso a dicha información.

38. Por otra parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en su artículo 117, fracción IV,¹⁰ que una de las diversas obligaciones del defensor es analizar las constancias que obren en la carpeta de investigación, a fin de contar con mayores elementos para la defensa. Lo anterior implica que el derecho a una defensa adecuada también versa sobre el acceso que el imputado y su defensor deben tener a los datos de la investigación.

39. A su vez, el código adjetivo aludido en su artículo 113, fracción VIII,¹¹ establece que uno de los derechos del imputado es tener acceso, junto con su defensa, a los registros de la investigación, así como a obtener copia gratuita del registro fotográfico o electrónico de los mismos, en términos de los artículos 218 y 219 del cuerpo normativo en cuestión. En consecuencia, toda persona a la que se le haya formulado imputación por el Ministerio Público tiene derecho a que le den acceso a los datos que obran en la carpeta de investigación, en aras de proteger su derecho de defensa adecuada. Así, la importancia de garantizar dicho acceso es esencial para que el imputado pueda contar con una debida defensa a lo largo de todo el procedimiento.

40. En la referida contradicción de tesis, también se trató el tema del **sigilo** que se debe seguir en la investigación inicial. Al respecto, se explicó que en esa

¹⁰ "Artículo 117. Obligaciones del defensor

"...

"IV. Analizar las constancias que obren en la carpeta de investigación, a fin de contar con mayores elementos para la defensa;"

¹¹ "Artículo 113. Derechos del imputado

"...

"VIII. A tener acceso él y su defensa, salvo las excepciones previstas en la ley, a los registros de la investigación, así como a obtener copia gratuita, registro fotográfico o electrónico de los mismos, en términos de los artículos 218 y 219 de este código."



etapa la fiscalía medularmente tratará de hacerse de material probatorio necesario para sustentar el caso, que presentará al Juez, con el fin de que éste tenga buenas posibilidades de éxito. Es decir, dicho procedimiento administrativo-penal constituye el instrumento con el que cuenta el órgano acusador para construir adecuadamente casos penales. Por tal razón, tradicionalmente se ha considerado que uno de los principios que de manera medular rige a dicho procedimiento es el de "sigilo".

41. Se advirtió que esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 202/2013,¹² señaló que conforme al artículo 21 constitucional, el Ministerio Público es la autoridad competente para ejercer la acción penal en una averiguación previa, sin que se contemplen distinciones entre personas y mucho menos entre tipos de servidores públicos. En otras palabras, el artículo 21 de la Constitución Federal no tiene una delimitación a cierto ámbito competencial¹³ y sirve como parámetro de actuación para todas las autoridades de la República. Por ende, funciona en todos los órdenes jurídicos (federal y estatal) como una garantía para la protección de varios derechos fundamentales, entre ellos la libertad personal y el debido proceso.

42. Así, el objetivo histórico de esta disposición constitucional es asignar la facultad de investigación y persecución del delito a una sola institución, a fin de alcanzar imparcialidad, objetividad y evitar que una multiplicidad de autoridades, formen parte de la indagación de los hechos que pudieran o no derivar en una conducta antijurídica. El Ministerio Público se concibe entonces como único

¹² Resuelto por esta Primera Sala por mayoría de cuatro votos el veintiséis de junio de dos mil trece.

¹³ Al respecto, se afirmó que si se hubiera querido restringir la aplicación del artículo 21, segundo párrafo, constitucional al ámbito federal, el Poder Constituyente hubiera señalado explícitamente que se refería al Ministerio Público Federal, como sí lo hace en otras normas constitucionales. Por ejemplo, en el artículo 102, apartado A, se sostiene que: *"El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. ..."*

"Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine."



órgano investigador y acusador, al igual que como consecuente representante social en el proceso penal¹⁴ y por lo tanto es el responsable de que las actuaciones que así lo ameriten se mantengan en sigilo o reserva.

43. Se mencionó que el Ministerio Público tiene la obligación de aportar los elementos demostrativos que acrediten la existencia de un delito, y en contraposición a ello, el inculpado goza del derecho de defensa que se le otorga para acreditar la inexistencia del ilícito o su no participación en el mismo, destruyendo las pruebas aportadas por el representante social, **sin que ello implique, necesariamente, que el Ministerio Público, al momento de llevar a cabo la investigación (previo al ejercicio de la acción) tenga que citar a quien es objeto de dicha investigación.**

44. Destacó que el principio de reserva cesará sus efectos hasta que se actualice alguna de las hipótesis contempladas en los artículos 218 y 219 del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹⁵ esto es: a) cuando se encuentre

¹⁴ Este pronunciamiento no significa que las entidades federativas tengan que denominar forzosamente a esta institución como "Ministerio Público" o que tengan que regularlo procesalmente en términos idénticos a la normatividad federal. Lo que se mandata es el cumplimiento de la delimitación competencial establecida en el artículo 21 de la Constitución Federal.

¹⁵ **Artículo 218.** Reserva de los actos de investigación.

"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables.

"La víctima u ofendido y su asesor jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

"El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este código.

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este código o en las leyes especiales.

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el



detenida la persona; b) cuando sea citada para comparecer en calidad de imputada; o, c) cuando sea sujeto a un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista. Es decir, en cualquiera de los supuestos anteriores, el imputado y su defensor deben tener acceso a los datos de la investigación que obran en la carpeta de investigación.

45. En ese sentido, bajo una interpretación a *contrario sensu*, se podría entender que los datos de la investigación se encuentran reservados a toda persona (inclusive al que en el futuro será imputado), esto en tanto no se actualice alguna de las hipótesis referidas en el párrafo anterior, es decir, si aún no existe un acto de molestia concreto, los datos de la carpeta se deben preservar en sigilo.

46. Por ello, la estricta reserva de la indagatoria obedece a la protección del interés público y a la salvaguarda del derecho a la seguridad, que constituyen, indudablemente, fines legítimos en virtud de que las actuaciones del Ministerio Público contienen hechos que, al ser del conocimiento público, ponen en peligro la investigación y eficacia en la persecución de delitos.

47. En suma, de las consideraciones narradas, se advierte que el derecho de acceder a la carpeta de investigación se justifica en el hecho de que el imputado debe conocer las razones de su acusación y, a partir de ello, preparar su estrategia de defensa. Sin embargo, el derecho subjetivo en mención surgirá hasta tanto existan signos plausibles que hagan presumir que el quejoso cuenta con la calidad de imputado, lo cual se puede presumir únicamente cuando es detenido, citado a comparecer o existe un acto de molestia similar encaminado a recabar su entrevista.

Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

"Artículo 219. Acceso a los registros y la audiencia inicial.

"Una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tienen derecho a consultar los registros de la investigación y a obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa. En caso que el Ministerio Público se niegue a permitir el acceso a los registros o a la obtención de las copias, podrán acudir ante el Juez de Control para que resuelva lo conducente."



48. Una vez detallado el derecho del imputado de acceder a la carpeta de investigación y la importancia de conservar el sigilo en la investigación, se procederá a exponer lo referente a los tipos de interés que pueden fundar el juicio de amparo y la posibilidad de desechar de plano una demanda de amparo indirecto.

B) Legitimación en el juicio de amparo y posibilidad de desechar de plano una demanda de amparo indirecto.

49. La Suprema Corte de Justicia de la Nación a lo largo de su historia ha desarrollado doctrina relacionada con la capacidad jurídica que requiere una persona para instar el juicio de amparo. Uno de los primeros conceptos que se adoptaron fue el de **interés jurídico**, mismo ha sido modificado a través de las distintas épocas de este Alto Tribunal.

50. El Tribunal Pleno al resolver el **amparo en revisión 315/2010**,¹⁶ realizó una narrativa en la que se explicó la evolución del concepto de interés jurídico, misma que se transcribe:

"Finalmente, en la Novena Época tenemos un criterio que –siguiendo un precedente de la Octava– destaca, por ejemplo, que la tutela de un derecho que puede obtenerse en el amparo sólo cubre la protección de bienes jurídicos

¹⁶ Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza en cuanto a que los actos reclamados sí afectan el interés jurídico del quejoso. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, en cuanto a sobreeser en el juicio de amparo con base en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 80, ambos de la Ley de Amparo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y por entrar al respectivo estudio de fondo.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho para formular voto particular y los señores Ministros Luna Ramos y Aguirre Anguiano reservaron el suyo para formular votos concurrentes.



reales y objetivos: las afectaciones del interés jurídico deben ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio; el interés jurídico, ha dicho la Primera Sala, debe acreditarse de forma fehaciente, no puede inferirse con base en presunciones: 'la naturaleza intrínseca del 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'.¹⁷ La Segunda Sala ha destacado, por su parte, que para acreditar el interés jurídico, el promovente debe ser titular del derecho que se aduce violado con el acto reclamado y que éste produzca una afectación a su esfera jurídica. Haciéndose eco de los precedentes históricos ha subrayado que el interés jurídico es considerado por la doctrina como un derecho subjetivo, el cual supone una facultad de exigir y una obligación correlativa que se traduce en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia –la tesis lo ejemplifica con una apelación al caso concreto: 'los alumnos del curso para ingresar a la institución del Ministerio Público de la Federación cuentan con interés jurídico para impugnar en amparo la declaratoria de baja o separación del citado curso, en cuanto ello trae como consecuencia la pérdida de su calidad de alumnos, pues el derecho a la permanencia en aquél deriva del cumplimiento de los requisitos exigidos para su aceptación y los relativos a su desarrollo'–.

"Del recorrido anterior se desprende que el entendimiento del concepto de **interés jurídico** no ha sufrido una gran variación en su interpretación. Lo que

¹⁷ Tesis jurisprudencial 1a./J. 168/2007 de la Primera Sala visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, enero de dos mil ocho, p. 225, con número de registro digital: 170500, de rubro y texto: "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."



ciertamente ha cambiado es lo que se entiende que está detrás de los conceptos jurídicos a los que hacen referencia las tesis sobre interés jurídico y, en particular, el entendimiento de la situación en la cual podemos hablar de la existencia de un derecho 'objetivo' conferido por las normas del ordenamiento jurídico, en contraposición a una situación de la que simplemente los individuos derivan lo que las tesis denominan 'un beneficio', una ventaja 'fáctica' o 'material' (como hemos visto hay referencias reiteradas a los beneficios económicos). Ése es el primer gran criterio definicional, estimamos que recorre la noción clásica de 'interés jurídico'. El segundo consideramos que puede sintetizarse en la apelación a la necesidad de que exista un daño individualizado susceptible de ser remediado mediante la adaptación de una medida individualizada por parte de las autoridades responsables. ..."

51. Posteriormente, en la reforma del artículo 107 constitucional, del 6 de junio de 2011, al concepto de interés jurídico se adicionó el de interés legítimo, para quedar de la siguiente forma:

"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. ..."

52. Asimismo, dicha exigencia se replicó en el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, mismo que establece:

"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 **interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo**. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

53. Sobre el concepto de interés legítimo, esta Primera Sala ya ha tenido la oportunidad de definirlo, esto al resolver el **amparo en revisión 366/2012**.¹⁸ En el precedente también se conceptualizó al interés simple, el cual se destacó por ser irrelevante para la promoción de un juicio de amparo indirecto.

54. Así, el **interés legítimo** es 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. 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.

55. Por su parte, el **interés simple** o jurídicamente irrelevante, es aquel que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traduce en ningún tipo de beneficio personal para el interesado. Por la misma razón, el interés simple no supone afectación alguna a la **esfera jurídica** del quejoso en ningún sentido.

56. Lo anteriormente expuesto, cobra relevancia, pues en el caso de que no se logre demostrar un interés jurídicamente relevante, entonces el Juez de amparo podrá declarar improcedente el medio de control constitucional. De hecho, el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo contempla esa posibilidad, esto al establecer lo siguiente:

¹⁸ Resuelto 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.



"**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;"

57. En otro orden de ideas, es pertinente exponer brevemente qué debe hacer un Juez de amparo cuando recibe una demanda de amparo indirecto. Así, en principio, el Juez de amparo al recibir la demanda está obligado a revisar exhaustivamente el escrito inicial y sus anexos, para que, en un plazo de veinticuatro horas, haga una de las siguientes acciones: a) la admita; b) prevenga al quejoso para que aclare su escrito; c) la deseche al advertir una causal de improcedencia indudable y manifiesta. Sobre este punto, el artículo 112 de la Ley de Amparo establece:

"**Artículo 112.** Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite."

58. El supuesto de desechar en esa etapa tan temprana del juicio de amparo, sólo se puede actualizar cuando exista una causal de improcedencia indudable y manifiesta, esto de conformidad con lo establecido con el artículo 113 de la Ley de Amparo, mismo que dispone:

"**Artículo 113.** El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."

59. Al respecto, se debe entender por "**manifiesto**" cuando se advierte de forma patente, notoria y absolutamente clara y por "**indudable**", cuando se tiene certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.

60. En ese sentido, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que está plenamente demostrado, pues no requiere mayor demostración,



toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones. Además, se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata es operante en el caso concreto, de tal modo, que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

61. De esta manera, para advertir la indudable y manifiesta improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido.

62. Por lo tanto, para que un motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable, es necesario que de manera clara y patente así se advierta del escrito de demanda, a manera de que se tenga la certeza y plena seguridad de su existencia.

C) Criterio que debe de prevalecer.

63. Esta Primera Sala ha reconocido a las personas imputadas el derecho de poder acceder a la carpeta de investigación, esto con la finalidad de que puedan preparar de mejor forma su defensa. El derecho en mención tiene su sustento en los artículos 20, apartado B, fracciones VI y VII, de la Constitución Federal, 113, fracción VIII y el 117, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

64. Igualmente, este Alto Tribunal ha reconocido la importancia total que tiene el sigilo dentro de la etapa de la investigación inicial. Así, se ha destacado que el Ministerio Público tiene la facultad de guardar en secrecía los registros



de la carpeta de investigación a toda persona, esto con la finalidad de que no se ponga en riesgo el éxito de las indagatorias.

65. Bajo esas circunstancias, con el fin de hacer funcional al sistema, se ha definido que la carpeta de investigación debe conservarse en reserva hasta tanto el Ministerio Público no ejecute un acto de molestia concreto en contra de una persona. Dichos actos de molestia pueden ser: a) la detención; b) la citación a comparecer en carácter de imputado; c) cualquier acto de molestia equivalente encaminado a recabar la entrevista del posible responsable. En el caso de que se actualice alguno de los supuestos anteriores, se entenderá que la persona tendrá un derecho jurídicamente relevante para efectos de la promoción del juicio de amparo, pues podrá obtener registros de la carpeta de investigación.

66. No obstante, en la hipótesis en la que una persona concurre al amparo a reclamar la negativa y/u omisión de permitirle el acceso a la carpeta de investigación, pero no ha sido detenido, llamado a comparecer o cualquier otro acto equivalente de autoridad que genere molestia, y únicamente pretende basar su acción en una referencia de temor o sospecha de ser investigado, entonces, lo procedente será desechar de plano la demanda de amparo indirecto, ello de conformidad con los artículos 5o., fracción I, 61, fracción XII y 113 de la Ley de Amparo. Lo anterior, se justifica en el hecho de que la promoción del amparo se basa a partir de un interés simple, pues no existe en ese momento un derecho subjetivo a favor del quejoso.

67. Bajo esas circunstancias, si un Juez de amparo recibe una demanda de amparo indirecto con esas características, deberá ser cuidadoso de revisar exhaustivamente el escrito de demanda y sus anexos, esto con el fin de advertir si la acción del quejoso se encuentra justificada a través de un derecho subjetivo, o bien, se trata de una acción que carece de un interés jurídicamente relevante.

68. La interpretación que adopta esta Primera Sala guarda relación con el principio de reserva, con el cual se busca que los registros de la investigación guarden secrecía al público en general, hasta tanto se llame a comparecer al probable responsable.



69. Una interpretación diversa, es decir, que cualquier persona pueda acceder a los registros de la investigación sin contar con un interés jurídicamente relevante, implicaría un riesgo patente al éxito de la investigación, pues se perdería el sigilo.

70. En esa lógica, no es pertinente que, en este tipo de casos, se dirima la litis hasta el dictado de la sentencia, pues al remitir los informes y desahogar pruebas, cualquier persona podría conocer los elementos que conforman una carpeta de investigación (nombres de los imputados, víctimas, datos de pruebas, etc.), sin que tuviera relación con la misma.

71. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que al tenor siguiente establece:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA NEGATIVA Y/U OMISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIR EL ACCESO A LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO ÉSTA NO HA SIDO DETENIDA, CITADA A COMPARECER O AFECTADA POR OTRO ACTO DE MOLESTIA REALIZADO EN SU CONTRA CON EL CARÁCTER DE PERSONA IMPUTADA DENTRO DE LA ETAPA DE LA INVESTIGACIÓN INICIAL Y SÓLO ADUCE QUE SOSPECHA TENER ESA CALIDAD.

Hechos: Los Plenos de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al sostener distintas líneas argumentativas para determinar si fue correcto o no el desechamiento de plano de una demanda de amparo promovida por una persona que sospechaba tener el carácter de persona imputada en una investigación, ello sin que previamente se le haya detenido o citado a comparecer.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo indirecto para desechamiento de plano la demanda relativa, cuando se promueve contra la negativa y/u omisión del Ministerio Público



de permitir el acceso a la carpeta de investigación a una persona que no ha sido detenida ni citada a comparecer, ni ha sido objeto de un acto de molestia con el carácter de imputada y sólo aduce sospechar que tiene esa calidad.

Justificación: Esta Primera Sala ha reconocido a los imputados el derecho de acceder a la carpeta de investigación para una mejor planificación de su defensa. Asimismo, este Alto Tribunal ha destacado la importancia que tiene el sigilo dentro de la etapa de la investigación inicial, el cual consiste en que los datos que recabe la Representación Social se deben mantener reservados al público en general, para que no se ponga en peligro el éxito de la investigación. En dichas circunstancias, para darle funcionalidad al sistema, se ha determinado que los registros de la carpeta de investigación se tendrán reservados hasta tanto no exista un acto de molestia concreto que evidencie que la persona tiene el carácter de persona imputada, esto es, que haya sido detenida, citada a comparecer o bien, sujeta a un acto de molestia encaminado a recabar su entrevista. Así, en los supuestos en los que una persona promueve una demanda de amparo indirecto contra la negativa y/u omisión del Ministerio Público de permitirle el acceso a la carpeta de investigación, pero del escrito de demanda y sus anexos sólo se advierte la mención de tener una sospecha o temor de ser investigado y, además, no se observa la existencia de un acto de molestia concreto (detención u orden de comparecencia), entonces, lo procedente será desechar de plano la demanda de amparo, ello de conformidad con los artículos 5o., fracción I, 61, fracción XII y 113 de la Ley de Amparo. La simple sospecha de ser persona investigada no deriva en ningún derecho subjetivo frente a la posibilidad de acceder a la carpeta de investigación, en ese sentido, se considera que la parte quejosa tiene sólo un interés simple, el cual deriva en una causal de improcedencia indudable y manifiesta. Finalmente, se insiste en que es de total importancia que no se pierda el sigilo dentro de la investigación, por lo que el Juez de amparo deberá ser cuidadoso de revisar las constancias para advertir la existencia, o no, de un derecho subjetivo en favor de la parte quejosa.

VI. DECISIÓN

72. De lo hasta aquí expuesto se concluye que sí existe la contradicción de criterios denunciada, con motivo de la divergencia entre los razonamientos



de los tribunales contendientes, quienes examinaron el mismo problema jurídico y debe prevalecer el criterio que en esta ejecutoria se expone.

73. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 219, 220 y 226 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Pleno 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 la parte final del apartado V del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Plenos de Circuito en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra votaron los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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



Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.I.P. J/50 P (10a.) y aisladas I.4o.P.20 P (10a.) y I.1o.P.89 P (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas y 26 de enero de 2018 a las 10:27 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. SU AUSENCIA PUEDE CONSTITUIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 1078, con número de registro digital: 2014433.

La parte conducente de la sentencia relativa al amparo en revisión 315/2010 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 1028, con número de registro digital: 23003.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA NEGATIVA Y/U OMISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIR EL ACCESO A LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO ÉSTA NO HA SIDO DETENIDA, CITADA A COMPARECER O AFECTADA POR OTRO ACTO DE MOLESTIA REALIZADO EN SU CONTRA CON EL CARÁCTER DE PERSONA IMPUTADA DENTRO DE LA ETAPA DE LA INVESTIGACIÓN INICIAL Y SÓLO ADUCE QUE SOSPECHA TENER ESA CALIDAD.

Hechos: Los Plenos de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al sostener distintas líneas argumentativas para determinar si fue correcto o no el desechamiento de plano de una demanda de amparo promovida por una persona que sospechaba tener el carácter de persona imputada en una investigación, ello sin que previamente se le haya detenido o citado a comparecer.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo indirecto para desechar de plano la demanda relativa, cuando se promueve contra la negativa y/u omisión del Ministerio Público de permitir el acceso a la carpeta de investigación a una persona que no ha sido detenida ni citada a comparecer, ni ha sido objeto de un acto de molestia con el carácter de imputada y sólo aduce sospechar que tiene esa calidad.

Justificación: Esta Primera Sala ha reconocido a los imputados el derecho de acceder a la carpeta de investigación para una mejor planificación de su defensa. Asimismo, este Alto Tribunal ha destacado la importancia que tiene el sigilo dentro de la etapa de la investigación inicial, el cual consiste en que los datos que recabe la Representación Social se deben mantener reservados al público en general, para que no se ponga en peligro el éxito de la investigación. En dichas circunstancias, para darle funcionalidad al sistema, se ha determinado que los registros de la carpeta de investigación se tendrán reservados hasta tanto no exista un acto de molestia concreto que evidencie que la persona tiene el carácter de persona imputada, esto es, que haya sido detenida, citada a comparecer o bien, sujeta a un acto de molestia encaminado a recabar su entrevista. Así, en los supuestos en los que una persona promueve una demanda de amparo indirecto contra la negativa y/u omisión del Ministerio Público de permitirle el acceso a la carpeta de investigación, pero del escrito de demanda y sus anexos sólo se advierte la mención de tener una sospecha o temor de ser investigado y, además, no se observa la existencia de un acto de molestia concreto (detención u orden de comparecencia), entonces, lo procedente será desechar de plano la demanda de amparo, ello de conformidad con los artículos 5o., fracción I, 61, fracción XII y 113 de la Ley de Amparo. La simple sospecha de ser persona investigada no deriva en ningún derecho subjetivo frente a la posibilidad de acceder a la carpeta de investigación, en ese sentido, se considera que la parte quejosa tiene sólo un interés simple, el cual deriva en una causal de improcedencia indudable y manifiesta. Finalmente, se insiste en que es de total importancia que no se pierda el sigilo dentro de la investigación, por lo que el Juez de amparo deberá ser cuidadoso de revisar



las constancias para advertir la existencia, o no, de un derecho subjetivo en favor de la parte quejosa.

1a./J. 95/2022 (11a.)

Contradicción de criterios 2/2022. Entre los sustentados por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito y el Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito. 1 de junio de 2022. Mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Horacio Vite Torres.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 11/2018, la cual dio origen a la tesis jurisprudencial PC.I.P. J/50 P (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE EL QUEJOSO QUE SE OSTENTA CON EL CARÁCTER DE IMPUTADO Y RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIRLE EL ACCESO A LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN, EN SU ETAPA INICIAL, PARA EJERCER SUS DERECHOS DE DEFENSA."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo II, página 1594, con número de registro digital: 2019310, y

El sustentado por el Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2021, en la que prevaleció el criterio con carácter de jurisprudencia, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS CONSISTAN SÓLO EN LA NEGATIVA Y/U OMISIÓN A DARLE INTERVENCIÓN EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN AL IMPUTADO, LA FALTA DE AFECTACIÓN A AQUÉL CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 113 DE LA LEY DE AMPARO, PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA."

Tesis de jurisprudencia 95/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN EL RECURSO DE REVISIÓN. POR REGLA GENERAL CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCERLA QUIENES TIENEN LA PATRIA POTESTAD O TUTELA CUANDO SE HAYA DESIGNADO UNA REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY DE AMPARO, DERIVADO DE LA EXISTENCIA DE UN CONFLICTO DE INTERÉS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 266/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO, EN APOYO AL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO. 1 DE DICIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de **primero de diciembre de dos mil veintiuno**.

VISTOS, los autos para resolver la contradicción de tesis 266/2019, suscitada entre los criterios del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito en contra del sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en apoyo al Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito.

La materia del presente asunto consiste en determinar si existe o no la contradicción entre los criterios denunciados y, de ser el caso, definir si aun



cuando en el juicio de amparo indirecto se designó una representación especial a una persona menor de edad, ante un posible conflicto de intereses entre las partes progenitoras o quienes ejerzan la patria potestad, estas últimas pueden acudir en su representación al recurso de revisión.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Denuncia de la contradicción de criterios. El cinco de junio de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito denunció la posible contradicción entre los criterios sostenidos por ese órgano jurisdiccional (amparo en revisión 86/2019) y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito (amparos en revisión 411/2013, 412/2013, 337/2014, 320/2015 y 67/2016); en oposición con el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito (amparo en revisión 288/2017, cuaderno auxiliar 795/2017).

2. En el escrito de denuncia presentado se propuso como posible punto de contradicción el consistente en definir si aun cuando en el juicio de amparo indirecto se designó una representación especial a una persona menor de edad ante un posible conflicto de intereses entre las partes progenitoras o quienes ejerzan la patria potestad, éstas pueden acudir en su representación al recurso de revisión.

3. SEGUNDO.—Admisión de la denuncia y turno. Por acuerdo de catorce de junio de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la contradicción de tesis y ordenó su registro en el expediente 266/2019. Además, solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes la remisión de la versión digitalizada de sus ejecutorias y que informaran si dichos criterios se encontraban vigentes; y, finalmente, turnó el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto.

4. TERCERO.—Integración del asunto y remisión a ponencia. El diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, una vez que la totalidad de tribunales contendientes remitieron copia digitalizada de las correspondientes ejecutorias y sostuvieron la vigencia de sus criterios,¹ se declaró integrada la presente



contradicción de tesis y se ordenó la remisión del asunto a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

5. CUARTO.—Retorno. En virtud de que en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve el Tribunal Pleno decidió que el Ministro Luis María Aguilar Morales quedaría adscrito a la Segunda Sala de esta Suprema Corte, el seis de enero de dos mil veinte se retornó el presente asunto a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, a fin de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

6. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver de la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, constitucional; 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 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 diversos circuitos cuyo tema a resolver deriva de asuntos en materia familiar, que corresponde a la especialidad de esta Sala.

7. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política del País, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,² pues se formuló por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegido en Materia Civil del Segundo Circuito.

¹ Por oficio ***** de ocho de julio de dos mil diecinueve, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** confirmó que el criterio emitido al resolver los amparos en revisión 411/2013, 412/2013, 337/2014, 320/2015 y 67/2016 continuaba vigente.

Mientras que a través de oficio ***** el **Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez**, informó que el criterio que sustentó en el amparo en revisión 288/2017 se encontraba vigente.

² **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...



8. TERCERO.—Criterios contendientes. Para estar en posibilidad de analizar la existencia de la contradicción de tesis en estudio es necesario abordar los **elementos fácticos y jurídicos** que fueron considerados en las decisiones materia de la denuncia.

**A. Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil
del Séptimo Circuito (amparos en revisión 411/2013,
412/2013, 337/2014, 320/2015 y 67/2016)**

a) Cuatro de los cinco amparos en revisión se originaron de distintos amparos indirectos del orden familiar, en los cuales, ***** (padre);³ ***** (padre) y ***** (abuelo);⁴ ***** (padre),⁵ y ***** (padre),⁶ reclamaron la designación de un depositario judicial respecto de sus hijos, hijas y nieto menores de edad.⁷ Mientras que, en el juicio restante, ***** (madre) reclamó una sentencia interlocutoria donde se fijó el pago de una pensión alimenticia provisional a favor de su hija menor de edad.⁸

"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 Procurador General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

³ Amparo en revisión 411/2013, resuelto en sesión de cuatro de abril de dos mil catorce por unanimidad de votos.

⁴ Amparo en revisión 412/2013, resuelto en sesión de siete de marzo de dos mil catorce por unanimidad de votos.

⁵ Amparo en revisión 320/2015, resuelto en sesión de cuatro de marzo de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

⁶ Amparo en revisión 67/2016, resuelto en sesión de cinco de agosto de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

⁷ En términos del artículo 161 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, que dispone:

"Artículo 161.

"La casa o institución en que deba constituirse el depósito será en todo caso, designada por el Juez; y el depositario deberá ser persona honorable, de buenas costumbres, e idónea para la seguridad y guarda del depositado. ..."

⁸ Amparo en revisión 337/2014, resuelto en sesión de dieciséis de enero de dos mil quince por unanimidad de votos.



b) En todos los asuntos, los Jueces de Distrito que conocieron de los amparos indirectos designaron una persona representante especial para que interviniera en nombre de las personas menores de edad en el juicio, al considerar que existía un conflicto de intereses entre las partes progenitoras. Ello en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo, que dispone lo siguiente:

"Artículo 8o. El menor de edad, persona con discapacidad o mayor sujeto a interdicción podrá pedir amparo por sí o por cualquier persona en su nombre sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente, se ignore quién sea, esté impedido o se negare a promoverlo. El órgano jurisdiccional, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio, debiendo preferir a un familiar cercano, salvo cuando haya conflicto de intereses o motivo que justifiquen la designación de persona diversa.

"Si el menor hubiere cumplido catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda."

c) En contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo, las partes progenitoras interpusieron recursos de revisión en nombre de sus hijos e hijas menores de edad, los cuales fueron **desechados** por el Tribunal Colegiado de Circuito bajo el argumento de que al haberse designado a las personas menores de edad una representación especial en el trámite del juicio de amparo, esa persona era la única legitimada para interponer el recurso de revisión en su representación.

d) Cabe señalar que en el amparo en revisión 337/2014, el representante especial designado en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo también interpuso recurso de revisión a nombre de la niña, el cual sí fue admitido, precisamente, porque se consideró que estaba legitimado para ello a partir de la designación que hizo el Juez de Distrito. Incluso se aceptó su estudio en suplencia de la queja, a efecto de garantizar la protección del interés superior de la niñez.

e) De la resolución de los amparos en revisión, derivó la jurisprudencia VII.1o.C. J/10 (10a.), de rubro y texto siguientes:



"MENORES DE EDAD. LOS PROGENITORES Y DEPOSITARIOS JUDICIALES NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN REPRESENTACIÓN DE AQUÉLLOS, CUANDO SE LES NOMBRÓ UN REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ). En principio, se destaca que el depositario judicial designado en términos del artículo 161 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz carece de legitimación para promover el juicio de amparo en contra de cuestiones relacionadas con el depósito de un menor, aun cuando de las constancias del juicio de origen se desprenda que es pariente del infante y lo hubiere tenido bajo su cuidado desde que se decretó el depósito, pues ello no lo convierte automáticamente en su representante, dado que la representación corresponde originariamente a quienes ejercen la patria potestad, por regla general a sus progenitores, como lo prevé el artículo 354 del Código Civil para el Estado de Veracruz; ahora, en caso de que en el juicio de amparo indirecto el Juez de Distrito, ante el conflicto de intereses de los padres, para garantizar la imparcial protección de los intereses directos del infante, le designe un representante especial para que intervenga en su nombre, en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo, los padres ni el depositario judicial pueden acudir en representación de tal menor a interponer el recurso de revisión en contra de la sentencia que se dicte en el juicio de amparo. No obstante lo anterior, el Tribunal Colegiado al que corresponda conocer del citado medio de impugnación, en suplencia de la queja deficiente y atendiendo al principio de interés superior del menor, está facultado para revisar el fallo respectivo y determinar su legalidad o ilegalidad."⁹

B. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito (amparo en revisión 86/2019)

a) ***** solicitó la disolución del vínculo matrimonial que la unía con ***** , para lo cual exhibió un convenio de divorcio. En la junta de avenimiento, las partes acordaron que la guarda y custodia de su hijo e hija quedaría a cargo de la señora ***** , mientras que al señor ***** le correspondería un régimen de visitas y convivencia.

⁹ **Datos de localización:** Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, página 2641, junio 2017, registro digital: 2014457, derivada del amparo en revisión 67/2016, Fallado el 5 de agosto de 2016 por unanimidad de votos.



b) Ante la sustracción forzada del niño por parte del señor ***** , la señora ***** promovió incidente de inejecución forzada de convenio. El Juez familiar dictó sentencia interlocutoria en la que declaró procedente el incidente promovido y requirió al señor ***** para que voluntariamente hiciera entrega del niño a la señora ***** .

c) Inconforme con esta determinación, el señor ***** interpuso recurso de apelación, mismo que se resolvió en el sentido de declarar inoperantes los agravios y confirmar la sentencia interlocutoria.

d) ***** , por sí y en representación de su hijo menor de edad, promovió un juicio de amparo indirecto en el que reclamó la resolución incidental consistente en restituir la entrega del niño al hogar materno.

e) El Juez de Distrito que conoció de ese asunto designó a una representante especial para que interviniera en defensa del niño en el juicio, en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo, al considerar que existía un conflicto de intereses entre las partes progenitoras.

f) El Juez de Distrito dictó sentencia en el juicio de amparo y negó la protección constitucional. Inconforme, el señor ***** , por sí y en representación de su hijo, interpuso un recurso de revisión. El Tribunal Colegiado del conocimiento lo **desechó** al considerar que carecía de legitimación debido a que previamente se había designado una representante especial, así que ésta era la única persona legitimada para interponerlo.

g) El tribunal reconoció que si bien quienes ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los y las niñas que se encuentran bajo dicha figura, lo cierto es que, ante la existencia de un conflicto de intereses entre el niño y su progenitor, el Juez de Distrito le nombró una representante especial, por lo que es a ésta a quien le corresponde exclusivamente defender los intereses del niño, entre ellos, el interponer un recurso de revisión a su nombre.

h) Por otra parte, el órgano colegiado advirtió que el señor ***** no interpuso recurso de queja contra los acuerdos dictados en relación con el nombramiento de la representante especial, lo que reforzaba que ésta era la única legitimada para representar al niño en el proceso judicial.



i) Finalmente, el Tribunal Colegiado señaló que compartía el criterio jurisprudencial VII.1o.C. J/10 (10a.), sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, de rubro: "MENORES DE EDAD. LOS PROGENITORES Y DEPOSITARIOS JUDICIALES NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN REPRESENTACIÓN DE AQUÉLLOS, CUANDO SE LES NOMBRÓ UN REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."

C. Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en apoyo al Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito (amparo en revisión 288/2017, expediente auxiliar 795/2017)

a) ***** presentó una denuncia ante el Ministerio Público en la que solicitó que se verificaran las condiciones de vida de su pareja, de quince años de edad, y de su hija, de siete meses de edad, quienes habitaban con la madre de la adolescente *****. El señor ***** aseguró que la casa en la que vivían había hacinamiento, no había mobiliario adecuado para su habitación y sufrían violencia familiar.

b) La hija y nieta de ***** fueron trasladadas al centro de asistencia social "*Hogar de los Sueños*", como una medida de protección a efecto de salvaguardar su integridad y sus derechos.

c) ***** , en representación de su hija y su nieta, promovió un juicio de amparo indirecto en el que reclamó del procurador de la Defensa del Menor y la Familia y de la encargada del centro de asistencia social "*Hogar de los Sueños*", malos tratos y golpes, así como la falta de atención médica adecuada para la adolescente y la niña.

d) Posteriormente, el señor ***** , en representación de su hija, presentó un escrito en el que solicitó que las autoridades responsables informaran sobre el estado de salud de la adolescente y la niña.

e) El Juez de Distrito determinó no reconocerle el carácter de representante legítimo al señor ***** , dado que advertía un posible conflicto de intereses



con su hija y la adolescente, pues las había expuesto a situaciones nocivas. Por lo anterior, en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo, solicitó la intervención de un asesor jurídico para que fungiera como representante de ambas.

f) La señora ***** presentó ampliación de la demanda y, el mismo día, el señor ***** presentó un escrito en el que solicitó la reintegración de su hija a su hogar habitual. El Juez de Distrito negó ambas peticiones, porque consideró que no tenían legitimación para comparecer al juicio, toda vez que la defensa de la adolescente y la niña estaba a cargo del representante especial.

g) Una vez agotadas las etapas procesales, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio, porque consideró que los actos reclamados consistentes en maltratos, golpes y falta de atención médica a la adolescente y su hija eran inexistentes.

h) En contra de esta determinación, la señora ***** interpuso recurso de revisión en representación de la adolescente y la niña.

i) El Tribunal Colegiado de Circuito le reconoció legitimación para interponer el medio de impugnación, ya que aun cuando el Juez de Distrito nombró a un asesor jurídico federal como representante de las menores de edad, ella era madre de la adolescente por lo que ejercía la patria potestad sobre ésta, quien a su vez era la madre de la otra menor de edad.

j) Por tanto, la existencia de un representante legal de la adolescente y la niña no coartaban los derechos inherentes a la patria potestad, dentro de los que se encontraba la legal representación de aquéllas, pues esa designación procesal no implicaba la terminación, pérdida o suspensión de la patria potestad. Máxime si se consideraba que con el medio de defensa se pretendió controvertir una sentencia que era desfavorable a los intereses de la adolescente y la niña peticionarias del amparo.

k) Además, el tribunal señaló que el reconocimiento de la legitimación de la promovente era acorde al principio pro persona y se atendía al interés superior de la adolescente y de la niña, pues de esa manera se salvaguardaban sus garantías procesales y se daba preferencia al acceso completo a la impartición de justicia.



I) Con motivo del estudio de legitimación, el órgano colegiado emitió la tesis aislada (I Región) 8o.2 C (10a.), de rubro y texto siguientes:

"LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN. LA TIENEN LOS PADRES DEL MENOR, PARA IMPUGNAR UNA SENTENCIA DICTADA EN UN JUICIO DE AMPARO, A PESAR DE QUE SE HAYA NOMBRADO A UN ASESOR JURÍDICO FEDERAL COMO SU REPRESENTANTE LEGAL. La patria potestad es ejercida, por regla general, por los padres de los menores, la cual implica, entre otras cosas, la representación legal de sus hijos. Por otra parte, la designación de un asesor jurídico como representante legal del menor no conlleva la terminación, pérdida o suspensión de la patria potestad. De esta manera, atento al principio pro persona y al interés superior del menor, es incuestionable que sus padres están legitimados para impugnar una sentencia de amparo que le es desfavorable, sin importar la existencia de la designación del asesor jurídico federal como su representante legal, acorde con los artículos 3, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño y 2o., fracción III, párrafos segundo y tercero, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, pues de esta manera se salvaguardan las garantías procesales del niño, de la niña o del adolescente y se da preferencia al acceso completo a la impartición de justicia."¹⁰

9. CUARTO.—Existencia de la contradicción. La finalidad de la contradicción de tesis radica esencialmente en preservar la unidad de la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance para crear certeza y seguridad jurídica, determinando cuál es el criterio que debe prevalecer entre los discrepantes o adoptando uno nuevo.

10. Así, para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. Más bien, por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por los

¹⁰ **Datos de localización:** Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo II, página 2247, abril 2018, registro digital: 2016628, derivada del amparo en revisión 288/2017 (cuaderno auxiliar 795/2017), Fallado el 6 de diciembre de 2017 por unanimidad de votos.



órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.¹¹

11. En ese sentido, si la finalidad de la contradicción de tesis es generar la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las condiciones siguientes:

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

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

12. La **primera condición para la existencia de la contradicción se cumple**, pues los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre la legitimación de una de las partes que ejerciera la patria potestad de las personas

¹¹ Criterio contenido en la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.". **Datos de localización:** Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, noviembre de 1994, Núm. 83, página 35, registro digital: 205420, derivada de la contradicción de tesis 8/93. 13 de abril de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Fausta Moreno Flores.



menores de edad para interponer recurso de revisión en su representación, cuando con fundamento en el artículo 8o. de la Ley de Amparo, se les hubiera nombrado un representante especial para intervenir previamente en el juicio de amparo indirecto, con motivo de que se advirtió un posible conflicto de intereses.

13. En este punto es importante precisar que si bien las personas que promovieron los juicios de amparo indirectos e interpusieron los recursos de revisión se trataban, en diferentes casos, de las partes progenitoras y del abuelo y la abuela de distintas personas menores de edad, los Tribunales Colegiados contendientes emprendieron sus estudios y fijaron sus posturas, a partir del hecho de que las primeras mencionadas ejercían la patria potestad; es decir, sus exámenes residieron en determinar si en ejercicio de esa figura podían acudir a una instancia de impugnación aun cuando previamente se había designado un representante especial.

14. La **segunda condición** consistente en que entre los ejercicios interpretativos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, **queda colmada**. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito sostienen que quienes ejercen la patria potestad de las personas menores de edad no cuentan con legitimación para interponer el recurso de revisión, si se nombró una representación especial previamente durante el juicio de amparo; por su parte, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región considera que sí tienen legitimación, pues aquella designación no significa la pérdida, terminación o suspensión de la patria potestad, que a su vez conlleva la representación.

15. De igual forma, el **tercer requisito se cumple** debido a que las posturas de los Tribunales Colegiados dan lugar a la formulación de la siguiente interrogante: **¿las partes quienes ejerzan la patria potestad de una niña, niño o adolescente están legitimadas para interponer un recurso de revisión, a pesar de que a éstas se les hubiera designado una representación especial, con fundamento en el artículo 8o. de la Ley de Amparo, para intervenir en el juicio de amparo indirecto?**



16. No se pierde de vista que los tribunales que no reconocieron la legitimación de las personas que ejercen la patria potestad para interponer el recurso de revisión también resolvieron este medio de impugnación interpuesto por la persona representante especial, en suplencia de la queja, a efecto de garantizar la protección del interés superior de la niñez.

17. Empero, es una razón distinta para examinar el fondo del asunto que no incide en que, en un inicio, existan posturas discrepantes con el tema de legitimación, lo cual se evidencia en mayor medida si tomamos en cuenta que el **Tribunal del Séptimo Circuito** y el **Tribunal del Segundo Circuito** consideran que la institución de la patria potestad es insuficiente para que quienes la ejercen interpongan el recurso de revisión en representación de la persona menor de edad, ante la designación del representante especial; mientras que el **Tribunal Auxiliar de la Primera Región**, precisamente reconoce la legitimación con base en el ejercicio de la patria potestad.

18. Tampoco se pasa por alto que la designación de una persona representante puede ser impugnada a través del recurso de queja en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo,¹² pero en este caso no se analiza la legalidad de esa designación, sino los alcances de la debida defensa de las personas menores de edad.

19. Asimismo, no representa obstáculo a la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que se trata de criterios sostenidos, por una parte, por Tribunales Colegiados de Circuito y, por la otra, por un tribunal de un centro auxiliar. Lo anterior de conformidad con la tesis aislada 1a. CLXXXVII/2013 (10a.), de esta Primera Sala, que dispone lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE SUSCITARSE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y UN TRIBUNAL COLE-

¹² "Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones: ...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional; ..."



GIADO DE CIRCUITO DE UN CENTRO AUXILIAR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el órgano auxiliar facultado mediante Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal puede hacer todo lo que el tribunal de origen haría si estuviera resolviendo. De ahí que si un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar tiene jurisdicción para apoyar en el dictado de sentencias, ello significa que tiene las atribuciones necesarias para decidir la litis planteada, en la fase resolutive de un juicio, lo que implica que puede generar un criterio vinculante susceptible de generar precedente y, por ello, entrar en colisión con el de otro tribunal que también ejerza su jurisdicción sobre el mismo tema, máxime si este último es de circuito. Por tanto, puede suscitarse una contradicción de tesis entre las sustentadas por un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar y un Tribunal Colegiado de Circuito, lo que da lugar a la intervención de este Alto Tribunal para decidir el criterio prevaleciente."¹³

20. La existencia de la contradicción de tesis queda corroborada de la manera siguiente:

	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito	Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez
Punto de hecho	Los asuntos derivan de juicios de amparo indirecto en los que se reclamó la designación de depositarios judiciales para algunas personas menores de edad.		El asunto deriva de un juicio de amparo indirecto donde la madre de una adolescente, quien a su vez tiene una hija, reclamó actos de maltrato y falta de atención por parte de un centro de asistencia social donde se encontraban.

¹³ **Datos de localización:** Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, página 736, agosto de 2013, registro digital: 2004175. Derivó de la contradicción de tesis 462/2012, 6 de febrero de 2013. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por lo que se refiere a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



Elementos de derecho		El padre de la niña y pareja de la adolescente se presentó al juicio de amparo haciendo valer reclamos en relación con su hija.
	Los Jueces de Distrito designaron, en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo, representantes especiales para las personas menores de edad, pues consideraron que podían existir conflictos de intereses entre las personas que ejercían la patria potestad de los niños y niñas.	El Juez de Distrito consideró que existía un posible conflicto de intereses entre el promovente del escrito y la adolescente y su hija, por lo que decidió designar, en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo, un representante especial para ellas.
	Los Tribunales Colegiados coincidieron en que, al haberse designado al representante especial, sólo éste estaba facultado para interponer el recurso de revisión en representación de las personas menores de edad.	El Tribunal Colegiado concluyó que la existencia de un representante legal de las menores de edad no coartaba los derechos inherentes a la patria potestad , dentro de los que se encontraba la legal representación de éstas, por lo cual, quienes la ejercían podían interponer el recurso de revisión en su nombre.

21. QUINTO.—Estudio. Precisada la existencia de la contradicción, esta Primera Sala considera que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que se desarrolla en este apartado.

22. A efecto de dar respuesta a la interrogante planteada, la solución del asunto se delimita a partir de los siguientes ejes: i) el derecho de participación de los niños, niñas y adolescentes, por conducto de una persona representante, en relación con los derechos y obligaciones que derivan del ejercicio de la patria potestad y, ii) la interpretación del artículo 8o. de la Ley de Amparo a la luz de la representación que regula la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

1. El derecho de participación de los niños, niñas y adolescentes, por conducto de persona representante, en relación con los derechos y obligaciones que derivan del ejercicio de la patria potestad



23. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que a pesar de que los niños, niñas y adolescentes se hallan sujetos a la autoridad parental, o en su defecto, a la tutela o representación, lo cierto es que esto no implica, de ninguna manera, que no se les reconozca como titulares de derechos inalienables e inherentes a la persona humana.¹⁴

24. En igual sentido, esta Primera Sala ha determinado que las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos humanos, por lo que ejercen sus derechos progresivamente, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía.¹⁵

25. Lo anterior, conlleva a que los niños y las niñas actúen, sobre todo durante su primera infancia, por conducto de otras personas (idealmente, de sus familiares). Así, el derecho de las niñas, niños y adolescentes a participar en procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar su esfera jurídica se ejerce también progresivamente, sin que su ejercicio dependa de una edad que pueda predeterminarse en una regla fija, ni aplicarse en forma generalizada a todas las personas menores de edad, sino que el grado de autonomía debe analizarse en cada caso concreto.

26. Al respecto, resulta pertinente acudir a lo dispuesto por los artículos 4o. de la Constitución Política del País y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que prevén la figura de la patria potestad y de la representación legal, cuyo contenido se transcribe a continuación:

"Artículo 4o.

" ...

¹⁴ Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, No. 130, párrafo 177.

¹⁵ Este criterio está contenido en la tesis jurisprudencial 1a./J. 12/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO.". Datos de localización: Primera Sala. Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo I, página 288, marzo de 2017, registro digital: 2013952.

Derivó de la resolución del Amparo directo en revisión 2479/2012. 24 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



"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.

"Los **ascendientes**, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios."

"Artículo 12.

"1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

"2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad **de ser escuchado**, en todo **procedimiento judicial** o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por **medio de un representante o** de un órgano apropiado, **en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.**"

27. En relación con los numerales en cita, esta Primera Sala ha reconocido que el derecho de las niñas y de los niños a participar en los procesos judiciales funge como derecho procedimental y sustantivo de carácter "especial" que se compone por dos elementos. El primero consiste en que éstos sean escuchados y, el segundo, atiende a que sus opiniones sean tomadas en cuenta en función de su edad y madurez.

28. La especialidad como característica del derecho en cita se ha explicado en función del principio de igualdad, pues su contenido busca generar una protección adicional a este grupo de personas, que les permita participar en el juicio sin las desventajas inherentes a su condición especial.

29. Estas consideraciones se reflejan en la jurisprudencia 1a./J. 11/2017 (10a), de rubro: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN



PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. REGULACIÓN, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA.¹⁶

30. De forma complementaria, esta Primera Sala fijó diversos lineamientos para ser aplicados según la exigencia de cada caso. Estableció, por ejemplo, que la intervención de niños, niñas y adolescentes en el juicio puede ser de forma directa o a través de quien tenga su representación legal; circunstancia que debe recaer en quienes estén llamados a ejercerla, salvo que esto último genere un conflicto de intereses en su perjuicio, en cuyo caso debe analizarse la necesidad de nombrar un tutor interino.¹⁷

31. En este mismo sentido, el Pleno de esta Suprema Corte ha establecido que el Estado está obligado a proteger el interés superior de la infancia durante cualquier procedimiento en el que una persona menor de edad esté involucrada,

¹⁶ El texto de la jurisprudencia es de la literalidad siguiente: "El derecho referido está regulado expresamente en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño e implícitamente en el numeral 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y comprende dos elementos: i) que los niños sean escuchados; y ii) que sus opiniones sean tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez. Ahora bien, la naturaleza jurídica de este derecho representa un caso especial dentro de los llamados 'derechos instrumentales' o 'procedimentales', especialidad que deriva de su relación con el principio de igualdad y con el interés superior de la infancia, de modo que su contenido busca brindar a los menores de edad una protección adicional que permita que su actuación dentro de procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar sus intereses, transcurra sin las desventajas inherentes a su condición especial. Consecuentemente, el derecho antes descrito constituye una formalidad esencial del procedimiento a su favor, cuya tutela debe observarse siempre y en todo tipo de procedimiento que pueda afectar sus intereses, atendiendo, para ello, a los lineamientos desarrollados por este alto tribunal.". Datos de localización: Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, marzo de 2017, Libro 40, Tomo I, página 345, registro digital: 2013781. Derivó de la resolución del amparo directo en revisión 2479/2012. 24 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷ Este criterio está contenido en la jurisprudencia 1a./J. 12/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO.". Datos de localización: Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, marzo de 2017, Libro 40, Tomo I, página 288, registro digital: 2013952. Derivó de la resolución del amparo directo en revisión 648/2014. 3 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.



para lo cual deberá, entre otras cuestiones: i) suministrar la información e implementar los procedimientos adecuados adaptándolos a sus necesidades particulares; y, ii) garantizar que cuenten con asistencia letrada y de otra índole en todo momento de acuerdo con sus necesidades.¹⁸

32. Al respecto, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes dispone que las autoridades que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativa deberán garantizar: i) la protección y prevalencia del interés superior de la niñez; ii) el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y, iii) el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela o guarda y custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario.¹⁹

¹⁸ Este criterio está contenido en la tesis aislada P. XXV/2015 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. OBLIGACIONES QUE, PARA SU PROTECCIÓN, DERIVAN PARA EL ESTADO MEXICANO, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES.". Datos de localización: Pleno. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, página 236, septiembre 2015, registro digital: 2009999. Derivó de la resolución del expediente varios 1396/2011. 11 de mayo de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán (ponente) y Luis María Aguilar Morales; votó en contra José Ramón Cossío Díaz. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹⁹ **"Artículo 2.** Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente ley. Para tal efecto, deberán: ...

"Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales."

"Artículo 83. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a: ...

"I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente ley;

"II. Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta ley y demás disposiciones aplicables; ...

"IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario."



33. Respecto de la tercera garantía, el artículo 4o., en sus fracciones XXI, XXII y XXIII (esta última en relación con el diverso artículo 106 de la misma legislación), reconoce tres tipos de representación:

a) Originaria: que queda a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esa ley y demás disposiciones aplicables;

b) Coadyuvante: que consiste en el acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos que, de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público; y,

c) En suplencia: se ejerce en suplencia de la representación originaria cuando no hay quién ejerza esta o cuando la originaria no puede ser admitida por ser contraria al interés de la persona menor de edad. Esta representación queda a cargo de las procuradurías de protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.

34. La representación originaria, ejercida por quien detenta la patria potestad, deriva directamente del artículo 4o. constitucional, que establece que las y los ascendientes tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de los derechos y principios relacionados con el interés superior de la niñez.

35. Al respecto, debe destacarse que esta Primera Sala, lejos de considerar la patria potestad como un derecho de las personas ascendientes sobre los y las descendientes, la reconoce como una función que se les encomienda en beneficio de los hijos e hijas y que está dirigida a su protección, educación y formación integral, cuyo interés es siempre prevalente en la relación paterno-filial. Por esta razón, su ejercicio siempre debe estar vigilado por los Poderes públicos precisamente para proteger los intereses de las personas menores de edad.²⁰

²⁰ Este criterio está contenido en la jurisprudencia 1a./J. 42/2015 (10a.), de rubro: "PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS



36. Por tanto, al analizar una relación entre ascendientes y descendientes, resulta exigible para las personas impartidoras de justicia tener como premisa fundamental la tutela del principio del interés superior de la infancia y la idea de que las personas menores de edad no son objetos de cuidado, sino personas sujetas de derechos que, incluso, requieren medidas especiales de protección,²¹ las cuales corresponden tanto al Estado, como a la familia y la sociedad a la que pertenecen.

37. Bajo esa lógica, las responsabilidades y deberes parentales deben ejercerse de acuerdo con el interés prevalente de los hijos y de las hijas, por lo que los deseos y necesidades personales del padre y de la madre deben ceder ante el interés superior de la persona menor de edad involucrada. De esta manera,

HIJOS." Datos de localización: Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19. Tomo I, página 563, junio de 2015, registro digital: 2009451. Derivó de la resolución del amparo directo en revisión 348/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²¹ Medidas especiales de protección previstas en los siguientes artículos:

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 19. Derechos del Niño

"Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."

Convención sobre los Derechos del Niño

"Artículo 3.

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

"2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

"3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada."

Declaración de los Derechos del Niño

"Principio 2. El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad.

"Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño."



el ejercicio de la patria potestad genera, entre otros aspectos, una consecuencia directa en la tutela de los derechos de defensa de la persona menor de edad para representarla en cualquier procedimiento.

38. Conforme a lo anterior, tenemos que si bien la representación originaria de los niños, niñas y adolescentes recae en quien ejerce la patria potestad, también puede actualizarse el supuesto de la representación proveniente del Estado, que puede ser coadyuvante, en acompañamiento de las personas menores de edad, o bien puede ser en suplencia, en defecto de la originaria o cuándo ésta no deba ejercerse por situaciones excepcionales. Respecto a estas últimas representaciones del Estado, se hará mayor referencia en el apartado siguiente.

2. La interpretación del artículo 8o. de la Ley de Amparo a la luz de la representación que regula la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

39. Esta Primera Sala considera importante reiterar que, tal como fue identificado en el apartado de existencia, el punto de toque de los tribunales contendientes consiste en determinar si las partes progenitoras o quien ejerza la patria potestad de una niña, niño o adolescente están legitimadas para interponer un recurso de revisión, cuando en el trámite del juicio de amparo se les hubiera designado una representación especial en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo.

40. Por tanto, esta Primera Sala procede a determinar la forma en la que debe entenderse la representación originaria derivada de la patria potestad ante el nombramiento de una representación especial en el juicio de amparo para efectos de la interposición de los recursos; es decir, si una excluye a la otra, o si deben entenderse de forma complementaria para garantizar debidamente los derechos de la niñez.

41. En función de la integralidad y cohesión del sistema jurídico de representación de las personas menores de edad, el artículo 8o. de la Ley de Amparo se analizará a la luz de la representación que regula la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al ser una ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional.



42. Como se indicó en el apartado anterior, de acuerdo con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la representación de las personas menores de edad que proviene del Estado puede ser: coadyuvante o en suplencia.

43. La representación **coadyuvante** se da en todos los casos en que, concomitantemente con la representación originaria sustentada en la patria potestad, intervienen las Procuradurías de Defensa de las personas menores para vigilar y actuar en su protección. Es una representación oficiosa con efectos de acompañamiento a las personas menores de edad y, por ende, a quienes ejercen la patria potestad, que no reemplaza o sustituye la representación originaria, sino que coadyuva con ella. Esta clase de representación debe acontecer en todo procedimiento judicial en que se disciernan derechos de personas menores de edad, por lo que las autoridades jurisdiccionales están obligadas a dar vista a las procuradurías correspondientes para que la lleven a cabo.

44. La representación **en suplencia** también proveniente del Estado, como su nombre lo indica, se ejerce en suplencia de la representación originaria cuando no hay quién la ejerza o cuando la originaria no puede ser admitida por ser contraria al interés de la persona menor de edad. Esta representación se encarga a las procuradurías de defensa de personas menores de edad en diversos supuestos que son especiales y, por ende, excepcionales.

45. En efecto, el artículo 106, en sus párrafos primero y tercero,²² de la ley en cita, precisa que la representación en suplencia se actualiza ante la falta de

²² **Artículo 106.** A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección competente.

"...

"Asimismo, dispondrán que cuando existan indicios de conflicto de intereses entre quienes ejerzan la representación originaria o de éstos con niñas, niños y adolescentes o por una representación deficiente o dolosa, a petición del Ministerio Público, de la Procuraduría de Protección competente o de oficio, el órgano jurisdiccional o administrativo que conozca del asunto, deberá sustanciar por vía incidental, un procedimiento sumario de restricción, suspensión o revocación de la representación originaria, según sea el caso, para efectos de que la Procuraduría de Protección competente ejerza la representación en suplencia."



quien ejerza la representación originaria, o cuando existe conflicto de interés entre quienes ejercen la patria potestad o entre éstos y las personas menores de edad, o cuando se esté ejerciendo una representación originaria deficiente o dolosa en perjuicio del interés de ellas.

46. De igual forma, indica que en los casos en que la representación en suplencia se produzca por conflicto de interés entre la representación originaria y las personas menores de edad involucradas, o la representación originaria sea deficiente o dolosa, se producirá un efecto de restricción, suspensión o revocación de la representación originaria. En dicha suspensión será necesario que la persona juzgadora determine la existencia de esa situación que hará inviable el ejercicio de la representación originaria y la sustituya por la representación en suplencia.

47. Conforme a lo anteriormente precisado, esta Primera Sala considera que es en la representación en suplencia donde tienen cabida los nombramientos de las representantes interinas o especiales que tengan por objeto representar a la persona menor de edad cuando no cuentan con la representación originaria o cuando ésta no puede admitirse porque se advierte que existe conflicto de interés entre las personas menores de edad y quienes tengan la representación originaria. Lo anterior, porque el motivo de nombrar este tipo de representantes es precisamente suplir una representación originaria que no se tiene o que está en duda que pueda operar en su favor por el conflicto de interés.

48. Ahora bien, el artículo 80. de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

"Artículo 80. El menor de edad, persona con discapacidad o mayor sujeto a interdicción podrá pedir amparo por sí o por cualquier persona en su nombre sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente, se ignore quién sea, esté impedido o se negare a promoverlo. El órgano jurisdiccional, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio, debiendo preferir a un familiar cercano, salvo cuando haya conflicto de intereses o motivo que justifiquen la designación de persona diversa. Si el menor hubiere cumplido catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda." (Énfasis añadido).



49. De la lectura del precepto antes transcrito se desprende que regula una representación especial. Esta representación se actualiza cuando la persona representante legítima está ausente, no se sabe quién es, está impedida, o se niega a promover el juicio de amparo en representación de la niña, niño o adolescente (o persona mayor con discapacidad); es decir, regula una representación especial ante la falta de representación originaria o legítima.

50. El artículo refiere que, ante esa falta de representación originaria o legítima, la designación de la persona que fungirá como representante especial debe recaer en un familiar cercano. La norma establece, respecto a esa designación que, si el Juez o Jueza de Distrito advierte la existencia de un conflicto de interés entre la persona menor de edad y aquella persona de su entorno familiar, la representación especial *debe recaer en persona diversa*.

51. En ese sentido, esta Primera Sala considera que la naturaleza de la representación especial que prevé el artículo 8o. de la Ley de Amparo **es de una representación en suplencia**, que tiene el efecto de reemplazar la representación originaria o legítima de quien ejerce la patria potestad, pues como se advierte de su texto, hace referencia a la representación especial ante la **falta de la representación originaria**.

52. Al respecto, conviene precisar que esa representación especial en suplencia no implica que la representación originaria como función de la patria potestad quede suspendida, restringida o revocada, pues sólo se actualiza la suplencia ante "la falta" de la persona representante originaria.

53. Lo anterior se considera así, porque la designación de la representación especial no puede homologarse a una pérdida de la patria potestad ya que la imposición de esta medida requiere que los órganos jurisdiccionales comprueben de forma plena que quien la ejerce ha incumplido de forma voluntaria y efectiva con su obligación y, además, que establezcan el alcance y gravedad de los incumplimientos imputados y las circunstancias concurrentes para poder atribuir las consecuencias negativas de las acciones y omisiones denunciadas.

54. De manera que, si la persona representante originaria se apersona en el juicio de amparo para ejercer su representación con posterioridad a la



designación de la representante especial, por ejemplo, al plantearse el recurso de revisión, **tal representación tendría que reconocerse**, y remover la representación especial, o bien, inclusive se podría determinar que ésta prevalezca *en forma coadyuvante*, conforme a las circunstancias del caso, si se considera necesario.

55. Lo anterior en el entendido que el reconocimiento de la representación originaria que se presenta en forma tardía en el juicio de amparo debe suponer que el Juez o la Jueza de Distrito ha descartado la posibilidad de la existencia de algún conflicto de interés entre la persona representante originaria y la persona representada, pues de advertirlo, no podría reconocerla y, por tanto, tendría que prevalecer la representación especial.

56. Ahora bien, resulta importante destacar que la Ley de Amparo no regula de forma específica el supuesto relativo a cuando la demanda de amparo se presenta a través de las personas que ejercen la patria potestad o tutela (representación originaria), y se advierta que existe conflicto de intereses entre la persona representante originaria y el derecho e intereses de la niña, niño o adolescente.

57. Sin embargo, en la práctica se ha advertido que, en la tramitación de los juicios de amparo, los Jueces y las Juezas de Distrito acuden a la aplicación extensiva o analógica del artículo 8o. de la Ley de Amparo, al recurrir al nombramiento de la representación especial prevista en tal numeral cuando advierten un conflicto de interés entre la representación originaria que promueve la demanda de amparo y los derechos e intereses de la persona menor de edad representada. Lo anterior se entiende de esa forma, porque el citado artículo es el único precepto de la Ley de Amparo que prevé la posibilidad de advertir conflictos de interés entre la persona menor de edad y quien puede realizar su representación.

58. Ahora, si bien esta Primera Sala puede admitir esa aplicación extensiva o analógica del artículo 8o. de la Ley de Amparo a este último caso en donde quien promueve la demanda de amparo es la persona representante originaria y se advierte un conflicto de interés, lo cierto es que no debe soslayarse la obligación de las personas juzgadoras de amparo de acudir a la aplicación de la



invocada Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por ser una ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional, en relación con los derechos de las personas menores de edad.

59. En efecto, la práctica en la tramitación de los juicios de amparo ha permitido advertir que en la generalidad de los casos, cuando los actos reclamados derivan de conflictos del orden familiar que involucran a personas menores de edad, existe confusión para diferenciar entre un posible conflicto de intereses que pueda haber entre las partes progenitoras y un auténtico conflicto de intereses entre quien ejerce la representación originaria y los derechos e intereses de las personas menores de edad.

60. Lo anterior ha provocado que no se trate a la figura de representación especial con la excepcionalidad que requiere, pues ante un supuesto conflicto de interés, se designa la representación especial para que sustituya la representación originaria, cuando en muchos de los casos no es que exista un real conflicto de intereses entre quienes ejercen la patria potestad y las personas menores de edad, sino que cada parte progenitora intenta defender lo que considera es lo mejor para la niña, niño o adolescente.

61. Por tanto, esta Primera Sala considera que de acuerdo con el artículo 4o. de la Constitución Política del País y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para reforzar la garantía de protección a los derechos de las personas menores de edad involucradas en los juicios de amparo es deber de las Juezas y de los Jueces de Distrito:

a) Por una parte, no designar una representación especial en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo que sustituya a la persona representante originaria, sino que su deber debe radicar en dar vista a las procuradurías de defensa de los menores para que ejerzan la representación coadyuvante y participen en los procedimientos,²³ sin desplazar la representación originaria.

²³ **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

"XXII. Representación coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las



b) Por otra parte, su deber radica en analizar la problemática de forma exhaustiva y reservar la representación especial sustituta sólo en verdaderos casos en que el conflicto de intereses entre la representación originaria y persona representada sea patente. Esto es, debe darse un trato excepcional al concepto de conflicto de interés entre las personas representantes y representadas, para que se justifique plenamente el nombramiento de la representación especial.

62. En cuanto al deber señalado en segundo término, relativo a la excepcionalidad de la representación especial, de acuerdo con el artículo 106 de la ley en cita, cuando se advierta la existencia de indicios sobre un conflicto de intereses entre la persona representante originaria y la persona menor de edad, o cuando se advierta que esa representación es deficiente o dolosa en perjuicio de aquella, la persona juzgadora, ya sea de oficio o a petición del Ministerio Público o de las procuradurías respectivas,²⁴ deberá substanciar por vía incidental un procedimiento sumario a través del cual restrinja, suspenda o revoque la representación originaria, según sea el caso, para efecto de que las procuradurías de protección competentes ejerzan la representación en suplencia.

63. De esto último deriva que en el particular caso de conflicto de interés, la representación especial sí puede tener el efecto jurídico de sustituir a la representación originaria, la cual debe entenderse suspendida en su ejercicio para efectos del juicio de amparo en que se estableció la representación especial.

64. En efecto, cuando se actualiza la representación en suplencia porque existe conflicto de interés entre la persona representante originaria con la persona menor de edad, o porque se está realizando una representación deficiente o dolosa que puede perjudicar sus intereses, se actualizan necesariamente los efectos que señala el artículo 106 de la ley general referida.

65. Estos efectos consisten en la restricción, suspensión o revocación de la representación originaria, respecto de los cuales debe decirse que si bien,

Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público."

²⁴ En su calidad de representantes coadyuvantes.



desde luego, no implican la pérdida o suspensión de la función de la patria potestad en sí misma, en términos absolutos frente a cualquier situación jurídica, sí conllevan necesariamente una limitación o suspensión específica del ejercicio de la representación originaria o legítima. Lo anterior para efectos del concreto juicio o procedimiento donde se hubiere advertido que en relación con la litis existe un conflicto de interés o se advierta que no se está ejerciendo correctamente la representación y se pueda perjudicar a la persona menor de edad.

66. En suma, por todo lo anteriormente referido se considera que el artículo 8o. de la Ley de Amparo, a la luz de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, regula una **representación en suplencia**, y cuando se aplica en forma extensiva o analógica, en el particular caso de conflicto de interés **sí tiene el efecto jurídico de sustituir a la representación originaria**, la cual **debe entenderse suspendida** en su ejercicio **únicamente** para efectos del juicio de amparo en que se haya establecido la representación especial.

67. Ahora bien, tratándose de la interposición de medios de defensa que tengan por objeto la tutela de derechos e intereses de las personas menores de edad, debe privilegiarse la posibilidad de que éstos sean efectivamente garantizados, sin que para ello sea obstáculo la presencia, el consentimiento o la debida diligencia de quien legalmente ostente su representación.

68. Ello guarda armonía con la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte, en cuanto a que forzosamente la actividad jurisdiccional debe dirigirse a vigilar el interés superior de la infancia (en su dimensión de derecho sustantivo), y si bien esto no implica que siempre se deba resolver favorablemente frente a las pretensiones de la niña, niño o adolescente, sí compromete a que la decisión provenga de un análisis más elevado y una motivación reforzada que evidencie que durante el proceso decisorio la autoridad judicial ha actuado como garante último de los derechos de la infancia que estén involucrados.

69. De este modo, se atiende al carácter vinculante del principio del interés superior de la infancia, en su dimensión de derecho sustantivo, en cuanto a que sea de consideración primordial al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida; a efecto de privilegiar en todo momento la posibilidad de



analizar una sentencia donde estén involucrados los derechos de un niño, niña y adolescente, y hacer prevalecer así su mayor protección por parte de un tribunal federal, quien actúa como genuino garante.²⁵

70. Bajo tales consideraciones y conforme a la interpretación alcanzada del artículo 8o. de la Ley de Amparo, cuando en términos de dicho numeral se designa una persona en calidad de representante especial,²⁶ esta representación es necesariamente en suplencia, y en este caso, de inicio, la persona representante originaria carece de legitimación para realizar actos procesales en representación de la persona menor de edad, entre ellos, interponer el recurso de revisión, pues esa facultad la tiene únicamente quien goza de la representación especial.

71. No obstante, es importante mencionar que dicha falta de legitimación no debe ser entendida como una regla general, ya que **dependerá de cada caso, a partir de un escrutinio estricto** que deberá realizar la autoridad jurisdiccional como parte de sus obligaciones reforzadas.²⁷

²⁵ Este criterio está contenido en la tesis del Pleno P. XXV/2015 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. OBLIGACIONES QUE, PARA SU PROTECCIÓN, DERIVAN PARA EL ESTADO MEXICANO, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES.". Datos de localización: Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, página 236, septiembre de 2015, registro digital: 2009999. Derivó de la resolución del expediente Varios 1396/2011. 11 de mayo de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán (ponente) y Luis María Aguilar Morales; votó en contra José Ramón Cossío Díaz. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Margarita Beatriz Luna Ramos.

²⁶ Porque habiendo sido promovido el juicio de amparo por la representación originaria, el Juez o Jueza de Distrito advierte mediante el incidente relativo, que existe un conflicto de interés entre esa representación originaria y los derechos e intereses de la persona menor de edad.

²⁷ Este criterio está contenido en la jurisprudencia del Pleno P./J. 7/2016 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ERICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.". Datos de localización: Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, página 10, septiembre de 2016, registro digital: 2012592. Derivó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 8/2014. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la forma en que se abordan, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, con reservas en el tratamiento, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en



72. Para ello, la autoridad jurisdiccional debe examinar las circunstancias concretas de cada caso para poder llegar a una solución estable, justa y equitativa especialmente para la persona menor de edad, cuyos intereses deben prevalecer frente a los demás que puedan entrar en juego, procurando la concordancia e interpretación de las normas jurídicas en la línea de favorecer el principio de interés superior consagrado en el artículo 4o. constitucional.²⁸

73. Por tanto, **cuando la persona representante originaria llegase a interponer el recurso de revisión**, ante el deber del tribunal de amparo de proteger el interés superior de las personas menores de edad, estará obligado a verificar si los derechos de estas personas están siendo eficazmente representados por el representante especial para efectos del recurso, y en su caso, reexaminar el tema de la representación:

a) Primero. El tribunal de amparo tendría que verificar si quien tiene la **representación especial presentó el recurso de revisión** contra la sentencia de amparo. De ser así, no existe necesidad de volver a analizar la representación originaria para reconocerla y tendrá que prevalecer la decisión tomada en el trámite del juicio de amparo sobre la existencia del conflicto de interés que impide a la persona promovente inicial del amparo que ejerza la patria potestad representar al niño, niña o adolescente en el juicio. Lo anterior, porque el recurso está planteado, y evidentemente tendrá que ser resuelto aplicando la suplencia de la queja, en toda su amplitud, en beneficio de la persona menor de edad involucrada.

En tal caso, **se tendría que negar legitimación a la persona representante originaria para interponer el recurso de revisión**; ello sin perjuicio de que el recurso pueda ser examinado atendiendo a que se haya interpuesto también por propio derecho.

contra Eduardo Medina Mora I. Ausente y ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

²⁸ Amparo directo en revisión 2252/2013. 4 de diciembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho a formular voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular.



b) Segundo. Si quien tiene la **representación especial no interpuso recurso de revisión**, el tribunal de amparo tendría que darle vista con el recurso presentado por la persona representante originaria en representación de la persona menor de edad, y requerirla para que manifieste las razones por las cuales no presentó el recurso de revisión.²⁹

En vista de lo que manifieste la representación especial, así como de un examen preliminar de la sentencia de amparo y de los agravios del recurso de revisión, el Tribunal Colegiado tendría que determinar **si prevalece o no un auténtico conflicto de intereses** entre lo que pretende la representación legítima con el recurso de revisión y el interés superior de la persona menor de edad involucrada. A partir de ello, para efectos de dar trámite al recurso interpuesto, deberá determinar si se está en el caso de remover la representación especial, para reconocer nuevamente el ejercicio de la representación originaria. Lo anterior, deberá hacerlo privilegiando siempre un examen de la sentencia de amparo, a efecto de proteger en forma reforzada los derechos de las personas menores de edad, de modo que si la pretensión del recurso de revisión **no denota claramente que sigue presente un claro conflicto de interés por parte de la representación legítima con los derechos e intereses de aquéllas, sino que se busca que se examine la sentencia de amparo a favor de los intereses de la persona menor, o por lo menos se advierte la necesidad de analizar la sentencia de amparo**, según lo que se pretenda con el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado debe remover la representación especial y reconocer de nuevo la legitimación originaria, para favorecer el conocimiento del recurso.

74. Así, la autoridad de amparo debe sujetarse a los parámetros generales referidos, como la base sobre la cual deberá constatar que el propósito de quienes representen a las personas menores de edad en realidad esté dirigido a proteger el interés superior de la infancia, y no se trate de afirmaciones fingidas que tengan como objetivo real, satisfacer un interés personal, que pueda incluso implicar algún daño para el niño, niña o adolescente, quedando a su cargo hacer prevalecer ante todo su interés superior.

²⁹ Pues subsiste el deber del órgano de amparo de vigilar que la representación especial se ejerza en forma eficiente y adecuada.



75. SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. En las relatadas condiciones, esta Primera Sala determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente resolución, el cual queda redactado con el título y texto siguientes:

REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN EL RECURSO DE REVISIÓN. POR REGLA GENERAL CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCERLA QUIENES TIENEN LA PATRIA POTESTAD O TUTELA CUANDO SE HAYA DESIGNADO UNA REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY DE AMPARO, DERIVADO DE LA EXISTENCIA DE UN CONFLICTO DE INTERÉS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas distintas al definir si las partes progenitoras o quienes ejercen la patria potestad (representación originaria) pueden acudir en representación de una persona menor de edad al recurso de revisión, aun cuando en el juicio de amparo indirecto se designó una representación especial para que interviniera en nombre del niño, niña o adolescente por existir un posible conflicto de interés con su representación originaria. Uno de los tribunales sí les reconoció legitimación para interponer el recurso, mientras que el otro consideró que sólo la persona representante especial designada estaba legitimada para tal efecto.

Criterio jurídico: La representación especial a favor de la niña, el niño o el adolescente prevista en la Ley de Amparo es una representación en suplencia, la cual, en el particular caso de conflicto de interés entre la persona menor de edad y quien ejerce la patria potestad o tutela, tiene el efecto jurídico de sustituir dicha representación originaria únicamente para efectos del juicio de amparo. Por lo tanto, en estos casos, quienes ejercen la patria potestad carecen de legitimación para realizar actos procesales en representación de la persona menor de edad, entre ellos, interponer el recurso de revisión, pues esa facultad la tiene únicamente quien goza de la representación especial. No obstante, dicha falta de legitimación no se trata de una regla irrestricta que no admita excepciones, sino que es exigible que en cada caso, el Juez de amparo examine las circunstancias del ejercicio de la representación bajo un escrutinio estricto, para verificar que con ella no se perjudique el interés superior de las personas menores de



edad involucradas. En ese sentido, el tribunal de amparo debe verificar si quien tiene la representación especial presentó el recurso de revisión contra la sentencia de amparo y, de ser así, negará legitimación a la persona representante originaria para interponer el recurso de revisión. En caso contrario, es decir, que el representante especial no haya interpuesto el recurso de revisión, el tribunal de amparo deberá darle vista con el recurso presentado por quien ejerce la patria potestad o tutela. A partir de ello, para efectos de dar trámite al recurso interpuesto, deberá determinar si se está en el caso de remover la representación especial, para reconocer nuevamente el ejercicio de la representación originaria. Lo anterior, sólo cuando la pretensión del recurso de revisión no denote claramente que sigue presente un claro conflicto de interés, sino que se busque que se examine la sentencia de amparo a favor de los intereses de la persona menor de edad.

Justificación: La representación legal de los niños, niñas y adolescentes, por regla general, recae en las personas que ejercen la patria potestad o una tutela (representación originaria). Sin embargo, puede actualizarse el supuesto de la representación en suplencia, ante la ausencia de la representación originaria o cuando dicha representación no deba ejercerse por situaciones excepcionales. En el caso del juicio de amparo, la Ley de Amparo, en su artículo 80., establece la representación especial a favor de la niña, niño o adolescente (o persona mayor con discapacidad) cuando la persona representante legítima está ausente, no se sabe quién es, está impedida, o se niega a promover el juicio de amparo en su representación. Por su parte, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 106, dispone que cuando el niño, la niña o el adolescente no tenga quien ejerza su representación originaria, o cuando exista conflicto de interés entre quienes ejercen la patria potestad y las personas menores de edad, o cuando se esté ejerciendo una representación originaria deficiente o dolosa en perjuicio de su interés superior, se actualizará la representación en suplencia. De igual forma establece que en los casos de conflicto de interés o representación deficiente o dolosa se producirá un efecto de restricción, suspensión o revocación de la representación originaria. En ese sentido, en función de la integralidad y cohesión del sistema jurídico de representación de las personas menores de edad, el artículo 80. de la Ley de Amparo debe interpretarse a la luz de lo dispuesto por la Ley General de los Derechos de



Niñas, Niños y Adolescentes en el sentido de que la representación especial en el juicio de amparo debe considerarse como una representación en suplencia que se origina cuando la persona menor de edad no cuenta con la representación originaria o cuando ésta no puede admitirse porque se advierta que existe conflicto de interés en perjuicio de la persona menor de edad. Lo anterior, dado que el motivo para nombrar este tipo de representación es precisamente suplir una representación originaria que no se tiene o que está en duda que pueda operar en favor de las personas menores de edad por el conflicto de interés que exista con quienes ejercen la patria potestad.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con 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 último apartado del presente fallo.

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

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, comuníquese la anterior determinación a los órganos contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley



Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 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 VII.1o.C. J/10 (10a.), 1a./J. 12/2017 (10a.), 1a./J. 11/2017 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.), 1a./J. 42/2015 (10a.) y aisladas (I Región)8o.2 C (10a.) y P. XXV/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas, 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas y 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 266/2019.

1. En sesión virtual de primero de diciembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de cinco votos,¹ la contradicción de tesis citada al rubro, en el sentido de declararla existente, debiendo prevalecer el criterio sustentando en la ejecutoria.

I. Consideraciones de la sentencia

2. Declarar existente la contradicción de tesis denunciada, debiendo prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio relativo a que, por regla general, carecen de legitimación para ejercer la representación en favor de un menor quienes tienen la patria potestad o tutela cuando se haya designado una representación especial, en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo, derivado

¹ Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).



de la existencia de un conflicto de interés, sin embargo, ello dependerá de cada caso, a partir de un escrutinio estricto que deberá realizar la autoridad jurisdiccional como parte de sus obligaciones reforzadas en materia de infancia, de acuerdo a las siguientes consideraciones.

3. La intervención de niños, niñas y adolescentes en el juicio puede ser de forma directa o a través de quien tenga su representación legal; circunstancia que debe recaer en quienes estén llamados a ejercerla, salvo que esto último genere un conflicto de intereses en su perjuicio, en cuyo caso debe analizarse la necesidad de nombrar un tutor interino.
4. Si bien la representación originaria de los niños, niñas y adolescentes recae en quien ejerce la patria potestad, también puede actualizarse el supuesto de la representación proveniente del Estado, que puede ser coadyuvante, en acompañamiento de las personas menores de edad, o bien puede ser en suplencia, en defecto de la originaria o cuando ésta no deba ejercerse por situaciones excepcionales.
5. La representación en suplencia también proveniente del Estado, como su nombre lo indica, se ejerce en suplencia de la representación originaria cuando no hay quién la ejerza o cuando la originaria no puede ser admitida por ser contraria al interés de la persona menor de edad. Esta representación se encarga a las Procuradurías de Defensa de personas menores de edad en diversos supuestos que son especiales y, por ende, excepcionales.
6. En los casos en que la representación en suplencia se produzca por conflicto de interés entre la representación originaria y las personas menores de edad involucradas, o la representación originaria sea deficiente o dolosa, se producirá un efecto de restricción, suspensión o revocación de la representación originaria.
7. Ahora bien, se considera que la naturaleza de la representación especial que prevé el artículo 8o. de la Ley de Amparo es una representación en suplencia, que tiene el efecto de reemplazar la representación originaria o legítima de quien ejerce la patria potestad, pues como se advierte de su texto, hace referencia a la representación especial ante la falta de la representación originaria.
8. Al respecto, conviene precisar que esa representación especial en suplencia no implica que la representación originaria como función de la patria potestad quede suspendida, restringida o revocada.



9. De manera que, si la persona representante originaria se apersona en el juicio de amparo para ejercer su representación con posterioridad a la designación de la representante especial, tal representación tendría que reconocerse, y remover la representación especial, o bien, inclusive, se podría determinar que ésta prevalezca en forma coadyuvante, conforme a las circunstancias del caso, si se considera necesario.
10. Lo anterior, en el entendido que el reconocimiento de la representación originaria que se presenta en forma tardía en el juicio de amparo debe suponer que el juzgador ha descartado la posibilidad de la existencia de algún conflicto de interés entre la persona representante originaria y la persona representada, pues de advertirlo, no podría reconocerla y por tanto tendría que prevalecer la representación especial.
11. Cuando se advierta la existencia de indicios sobre un conflicto de intereses entre la persona representante originaria y la persona menor de edad, o cuando se advierta que esa representación es deficiente o dolosa en perjuicio de aquella, la persona juzgadora, ya sea de oficio o a petición del Ministerio Público o de las procuradurías respectivas, deberá substanciar por vía incidental un procedimiento sumario a través del cual restrinja, suspenda o revoque la representación originaria, según sea el caso, para efecto de que se ejerza la representación en suplencia.
12. Estos efectos consisten en la restricción, suspensión o revocación de la representación originaria, respecto de los cuales debe decirse que si bien, no implican la pérdida o suspensión de la función de la patria potestad en sí misma, en términos absolutos frente a cualquier situación jurídica, sí conllevan necesariamente una limitación o suspensión específica del ejercicio de la representación originaria o legítima. Lo anterior para efectos del concreto juicio o procedimiento donde se hubiere advertido que en relación con la litis existe un conflicto de interés o se advierta que no se está ejerciendo correctamente la representación y se pueda perjudicar a la persona menor de edad.
13. En consecuencia, conforme a la interpretación alcanzada del artículo 8o. de la Ley de Amparo, cuando en términos de dicho numeral se designa una persona en calidad de representante especial, esta representación es necesariamente en suplencia, y en este caso, de inicio, la persona representante originaria carece de legitimación para realizar actos procesales en representación de la persona menor de edad, entre ellos, interponer el recurso de revisión, pues esa facultad la tiene únicamente quien goza de la representa-



ción especial. No obstante, ello no debe ser entendido como una regla general, ya que dependerá de cada caso, a partir de un escrutinio estricto que deberá realizar la autoridad jurisdiccional como parte de sus obligaciones reforzadas.

14. También, cabe precisar que cuando la persona representante originaria llegase a interponer el recurso de revisión, ante el deber del tribunal de amparo de proteger el interés superior de las personas menores de edad, estará obligado a verificar si los derechos de estas personas están siendo eficazmente representados por el representante especial para efectos del recurso, y en su caso, reexaminar el tema de la representación.

II. Razones de la concurrencia

15. En mi opinión, bajo el interés superior del niño, quienes ejercen la patria potestad siempre deben considerarse legitimados para la interposición del recurso, debiendo el órgano jurisdiccional, en todo caso, precisamente para que quienes ejercen la patria potestad no actúen en su beneficio y sólo en el de los niños, designar también en dicho recurso de revisión un representante especial y diferenciado de quienes ejercen la patria potestad.
16. Esto es así, toda vez que, si condicionamos la admisión de un recurso de revisión interpuesto en representación del niño, por considerar que quien lo interpone no actúa en beneficio de éste sino en el propio, estaríamos por sí solo, afectando los derechos del menor.
17. Sin embargo, si, por el otro lado, admitimos el recurso interpuesto en representación del menor por quienes ejercen la patria potestad y, precisamente, para evitar abusos derivados de un eventual o inminente conflicto de interés, designamos un representante especial, diferente a quienes ejercen dicha patria potestad, estaremos velando por el interés superior del niño, niña o adolescente en cuestión.
18. De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 2, párrafos 1 y 3, párrafo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado Mexicano y, por tanto, los órganos jurisdiccionales, tienen la obligación de respetar los derechos reconocidos en dicho instrumento internacional, asegurando su aplicación a cada niño, sin distinción alguna, considerando de manera primordial el interés superior de la infancia en todas las medidas que tomen, concernientes a los niños, niñas y adolescentes.



19. Así entonces, recordando que el interés superior del niño es un concepto dinámico que debe evaluarse adecuadamente en cada contexto,² que tiene como objetivo garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño,³ es nuestro deber, como órganos de impartición de justicia, observarlo en cada decisión que se tome, concerniente a las cuestiones relacionadas con los niños.
20. Por tanto, dentro de un procedimiento judicial, partiendo de la base de que el interés superior de la infancia es, en una de sus vertientes, una norma procedimental, siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, el proceso de adopción de decisiones debe incluir una estimación de las posibles repercusiones, tanto positivas, como negativas, de la decisión en el niño o niños interesados,⁴ requiriendo para ello garantías procesales.
21. Dentro de estas garantías procesales, está el derecho del niño a expresar su opinión en todos los procedimientos que le conciernen,⁵ como lo son los procedimientos jurisdiccionales en los que sus derechos e intereses intervienen, siendo necesario y no opcional, en mi opinión, una representación diferenciada a aquella que ostentan, quienes ejercen la patria potestad de los niños.
22. El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño garantiza a todo niño el derecho a participar y ser escuchado en todo procedimiento que le concierne, mediante la formación de un juicio propio en éste para poder expresar libremente su opinión.⁶
23. Por tanto, los Estados Partes, como lo es el Estado Mexicano, tienen la obligación, con respecto a su sistema judicial, de garantizar directamente ese derecho para que el niño pueda disfrutarlo plenamente,⁷ asegurándose de que los niños reciban y comprendan de manera suficiente, mas no exhaustiva,

² Observación General No. 14, primer párrafo, del Comité sobre los Derechos del Niño.

³ *Ibidem.*, párrafo 4.

⁴ *Ibidem.*, párrafo 6.

⁵ *Ibidem.*, párrafo 89.

⁶ Observación General No. 12, párrafo 1, emitida por el Comité de los Derechos del Niño.

⁷ *Ibidem.*, párrafo 15.



la información y el asesoramiento necesarios para tomar una decisión que favorezca su interés superior.⁸

24. Esto, teniendo los Estados la obligación de tomar todas las medidas necesarias para ello, asegurando la plena protección de los niños⁹ y evitando todo tipo de manipulación hacia el niño y cualquier tipo de influencia o presión indebida, pues el niño tiene el derecho de expresar su propia opinión y no la de los demás.¹⁰
25. Por tanto, los representantes del niño deberán, para que el derecho de éste a ser escuchado sea garantizado, transmitir correctamente las opiniones del niño al juzgador, estando conscientes de que representan exclusivamente los intereses del niño y no los de otras personas.¹¹
26. También es importante mencionar que el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la Opinión Consultiva OC-17-2002 del 28 de agosto de 2002, relativa a la "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño", de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece los lineamientos de la intervención del niño en los juicios donde se discutan sus derechos fundamentales, siendo importantes los párrafos 99 al 102, de los cuales se deducen los siguientes elementos:
 - a. Los Estados Partes garantizarán al niño, niña o adolescente que esté en condiciones de **formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente, en función de su edad y madurez;** (Énfasis añadido).
 - b. **Será escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado;**
 - c. Los niños disfrutarán de las mismas garantías y protección que se conceden a los adultos;
 - d. El grupo definido como niños involucra a todas las personas menores de 18 años, así como su capacidad de decisión; y,

⁸ *Ibidem.*, párrafo 21.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Observación General No. 12, *Op. Cit.*, párrafo 22.

¹¹ *Ibidem.*, párrafos 36 y 37.



- e. El aplicador del derecho deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor y su interés superior.
27. Así las cosas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó en el *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*,¹² que el artículo 8.1 de la Convención Americana consagra el derecho a ser oído que tienen todas las personas, incluidos niños y niñas, en los procesos en que se determinen sus derechos. Este derecho debe ser interpretado a la luz del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual contiene adecuadas previsiones sobre el derecho a ser escuchado de las niñas y los niños, con el objeto de que la intervención del niño se ajuste a sus condiciones y no redunde en perjuicio de su interés genuino.
28. En la mencionada sentencia, la Corte Interamericana cita la Observación General No. 12 "El Derecho del Niño a ser Escuchado", y retoma la idea de que el niño no debe tener necesariamente un conocimiento exhaustivo de todos los aspectos del asunto que lo afecta, sino debe tener una comprensión suficiente para ser capaz de formarse adecuadamente un juicio propio sobre el asunto. Además, la realización del derecho del niño a expresar sus opiniones exige que los responsables de escuchar al niño y los padres o tutores informen al niño de los asuntos, las opciones y las posibles decisiones que pueden adoptarse y sus consecuencias.
29. Bajo estas ideas, el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta armónico con lo anterior, pues precisa que, en todas las decisiones y actuaciones del Estado, se respetará, protegerá y garantizará el principio del interés superior de la niñez.
30. De lo anterior, considero que, al ser un derecho de los niños, niñas y adolescentes, ser escuchados en todos los procedimientos que les conciernen, lo que se garantiza mediante la comprensión suficiente de la información relacionada a dichos procedimientos y la transmisión correcta de la opinión del niño al juzgador, esto sólo se puede garantizar a través de un representante diferente a quienes ejercen la patria potestad, pues si bien podría no existir un evidente conflicto de interés entre éstos y los niños, no podemos asegurar que no lo

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2012, párrafos 196, 197, 198 y 199.



haya o que, eventualmente, a lo largo del juicio, se presente, pudiendo quienes ejercen la patria potestad actuar en su beneficio y no en el de los niños.

31. En conclusión, si bien estoy de acuerdo con el proyecto en que quienes ejercen la patria potestad sí están legitimados para la interposición del recurso de revisión, aunque en el juicio de amparo se haya designado un representante especial a los niños, considero que siempre lo deben estar, sin hacer un escrutinio estricto al respecto, debiendo designar, en todo caso, un representante diferenciado, pues sólo así podemos asegurarnos de que los únicos intereses que se buscará garantizar serán los de los niños.
32. Por estas razones, es que, respetuosamente, emito el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN EL RECURSO DE REVISIÓN. POR REGLA GENERAL CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCERLA QUIENES TIENEN LA PATRIA POTESTAD O TUTELA CUANDO SE HAYA DESIGNADO UNA REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY DE AMPARO, DERIVADO DE LA EXISTENCIA DE UN CONFLICTO DE INTERÉS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas distintas al definir si las partes progenitoras o quienes ejercen la patria potestad (representación originaria) pueden acudir en representación de una persona menor de edad al recurso de revisión, aun cuando en el juicio de amparo indirecto se designó una representación especial para que interviniera en nombre del niño, niña o adolescente por existir un posible conflicto de interés con su representación originaria. Uno de los tribunales sí les reconoció legitimación para interponer el recurso, mientras que el otro consideró que sólo la persona representante especial designada estaba legitimada para tal efecto.

Criterio jurídico: La representación especial a favor de la niña, el niño o el adolescente prevista en la Ley de Amparo es una representación en



suplencia, la cual, en el particular caso de conflicto de interés entre la persona menor de edad y quien ejerce la patria potestad o tutela, tiene el efecto jurídico de sustituir dicha representación originaria únicamente para efectos del juicio de amparo. Por lo tanto, en estos casos, quienes ejercen la patria potestad carecen de legitimación para realizar actos procesales en representación de la persona menor de edad, entre ellos, interponer el recurso de revisión, pues esa facultad la tiene únicamente quien goza de la representación especial. No obstante, dicha falta de legitimación no se trata de una regla irrestricta que no admita excepciones, sino que es exigible que en cada caso, el Juez de amparo examine las circunstancias del ejercicio de la representación bajo un escrutinio estricto, para verificar que con ella no se perjudique el interés superior de las personas menores de edad involucradas. En ese sentido, el tribunal de amparo debe verificar si quien tiene la representación especial presentó el recurso de revisión contra la sentencia de amparo y, de ser así, negará legitimación a la persona representante originaria para interponer el recurso de revisión. En caso contrario, es decir, que el representante especial no haya interpuesto el recurso de revisión, el tribunal de amparo deberá darle vista con el recurso presentado por quien ejerce la patria potestad o tutela. A partir de ello, para efectos de dar trámite al recurso interpuesto, deberá determinar si se está en el caso de remover la representación especial, para reconocer nuevamente el ejercicio de la representación originaria. Lo anterior, sólo cuando la pretensión del recurso de revisión no denote claramente que sigue presente un claro conflicto de interés, sino que se busque que se examine la sentencia de amparo a favor de los intereses de la persona menor de edad.

Justificación: La representación legal de los niños, niñas y adolescentes, por regla general, recae en las personas que ejercen la patria potestad o una tutela (representación originaria). Sin embargo, puede actualizarse el supuesto de la representación en suplencia, ante la ausencia de la representación originaria o cuando dicha representación no deba ejercerse por situaciones excepcionales. En el caso del juicio de amparo, la Ley de Amparo, en su artículo 8o., establece la representación especial a favor de la niña, niño o adolescente (o persona mayor con discapacidad) cuando



la persona representante legítima está ausente, no se sabe quién es, está impedida, o se niega a promover el juicio de amparo en su representación. Por su parte, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 106, dispone que cuando el niño, la niña o el adolescente no tenga quién ejerza su representación originaria, o cuando exista conflicto de interés entre quienes ejercen la patria potestad y las personas menores de edad, o cuando se esté ejerciendo una representación originaria deficiente o dolosa en perjuicio de su interés superior, se actualizará la representación en suplencia. De igual forma establece que en los casos de conflicto de interés o representación deficiente o dolosa se producirá un efecto de restricción, suspensión o revocación de la representación originaria. En ese sentido, en función de la integralidad y cohesión del sistema jurídico de representación de las personas menores de edad, el artículo 8o. de la Ley de Amparo debe interpretarse a la luz de lo dispuesto por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el sentido de que la representación especial en el juicio de amparo debe considerarse como una representación en suplencia que se origina cuando la persona menor de edad no cuenta con la representación originaria o cuando ésta no puede admitirse porque se advierte que existe conflicto de interés en perjuicio de la persona menor de edad. Lo anterior, dado que el motivo para nombrar este tipo de representación es precisamente suplir una representación originaria que no se tiene o que está en duda que pueda operar en favor de las personas menores de edad por el conflicto de interés que exista con quienes ejercen la patria potestad.

1a./J. 88/2022 (11a.)

Contradicción de criterios 266/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 86/2019, en el que consideró que la institución de la patria potestad es insuficiente para que quienes la ejerzan interpongan el recurso de revisión en representación de la persona menor de edad, ante la designación del representante especial;

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver los amparos en revisión 412/2013, 411/2013, 337/2014, 320/2015 y 67/2016, los cuales dieron origen a la tesis jurisprudencial VII. 1o.C. J/10 (10a.), de título y subtítulo: "MENORES DE EDAD. LOS PROGENITORES Y DEPOSITARIOS JUDICIALES NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN REPRESENTACIÓN DE AQUÉLLOS, CUANDO SE LES NOMBRÓ UN REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, Tomo IV, página 2641, con número de registro digital: 2014457; y,

El sostenido por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 288/2017 (cuaderno auxiliar 795/2017), el cual dio origen a la tesis aislada (I Región) 8o.2 C (10a.), de título y subtítulo: "LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN. LA TIENEN LOS PADRES DEL MENOR, PARA IMPUGNAR UNA SENTENCIA DICTADA EN UN JUICIO DE AMPARO, A PESAR DE QUE SE HAYA NOMBRADO A UN ASESOR JURÍDICO FEDERAL COMO SU REPRESENTANTE LEGAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, abril de 2018, Tomo III, página 2247, con número de registro digital: 2016628.

Tesis de jurisprudencia 88/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de junio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO
INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

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

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2o. DEL DECRETO NÚMEROS MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

IV. 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.



V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

VIII. 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 NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL



ESTADO DE MORELOS EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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 MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2o. EN DONDE SE INDICA. "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 145/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 9 DE MARZO DE 2022. UNA-



NIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS SEÑORES MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA SEÑORA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. AUSENTE LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve, publicado el primero de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" Número 5982.

	APARTADO	DECISIÓN	PÁGINAS
I.	Competencia	La Primera Sala es competente.	9-10
II.	Precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2o. del Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve en la porción normativa que se precisa.	10-12
III.	Oportunidad	La demanda es oportuna.	12-13
IV.	Legitimación activa	La demanda fue presentada por parte legitimada.	13-14
V.	Legitimación pasiva	Los demandados tienen legitimación pasiva y fueron representados por los servidores públicos con facultades.	14-16
VI.	Causas de improcedencia y sobreseimiento		16-18
VI.1.	El Poder actor carece de interés legítimo	La causal de improcedencia es infundada porque involucra el estudio de fondo.	17
VI.2.	La promulgación, refrendo y publicación no se impugnan por vicios propios	La causal de improcedencia es infundada porque las autoridades formaron parte del procedimiento legislativo.	17-18



VII.	Estudio de fondo	1. Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve , publicado el primero de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5982.	18-28
VIII.	Efectos	2. Se ordena al Congreso del Estado de Morelos que 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.	28-30
IX.	Decisión	Se declara la invalidez parcial del decreto impugnado, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de la sentencia.	30

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **nueve de marzo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 145/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos por conducto del Magistrado presidente, el doctor Rubén Jasso Díaz, en la cual se demandó la invalidez del Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve (1329), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5982 el primero de septiembre de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por jubilación a Silvia Venegas Peñaranda, 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 de 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 primero de septiembre de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5982 el Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve (1329), a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Silvia Venegas Peñaranda, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación:

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>



"Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve

"Por el que se concede pensión por jubilación a la C. Silvia Venegas Peñaranda, en cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos, dentro del juicio de amparo número: 829/2020.

"Artículo 1o. Se concede pensión por jubilación a la C. Silvia Venegas Peñaranda, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: secretaria de Acuerdos de Primera Instancia al Juzgado Tercero Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Cuarto Distrito Judicial del Estado.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 80 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores, toda vez que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción II, inciso e), de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base a su último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual del salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma con el salario, las percepciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

Artículos transitorios

"Primero. El decreto que se emita, entrará en vigor a partir del día siguiente (sic) de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.

"Segundo. Una vez que se emita el decreto correspondiente, remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos



44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Tercero. Notifíquese al Juzgado Séptimo del Distrito en el Estado de Morelos, el contenido del presente, a efecto de dar cabal cumplimiento a la sentencia pronunciada dentro del expediente número 829/2020, promovido por la C. Silvia Venegas Peñaranda.

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria iniciada del día catorce de julio de dos mil veintiuno.

"Diputados Integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. José Luis Galindo Cortez, diputado vicepresidente en funciones de presidente. Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, secretaria. Dip. Erika García Zaragoza, secretaria. 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 tres días del mes de agosto del dos mil veintiuno.

"Sufragio efectivo. No reelección'

"Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos

"Cuauhtémoc Blanco Bravo

"Secretario de Gobierno

"Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas

"Rúbricas."

5. Presentación de la demanda por el Poder Judicial de Morelos. El ocho de octubre de dos mil veintiuno, el doctor Rubén Jasso Díaz, en su calidad 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:

- Los artículos 2o. y 3o. del Decreto Mil Trescientos Veintinueve (1329), publicado el primero de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial



"Tierra y Libertad" Número 5982, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por jubilación a cargo del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

6. **Concepto 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), y 127 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 por jubilación, 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, 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. Además, resulta evidente la intromisión del Poder Legislativo del Estado de Morelos, al determinar el pago de una pensión con cargo al erario y en la partida de pensiones a cargo del Poder Judicial, sin ampliar a la par el presupuesto de la medida en lo necesario para cubrir la pensión a que alude el decreto impugnado, lo que motivó a solicitar formalmente un aumento para poder cumplir con el pago de dichas pensiones, haciendo el Poder Legislativo caso omiso a tal petición.

- No pasa por desapercibido el artículo 131 de la Constitución Local, que dispone el impedimento para realizar 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 jubilación a Silvia Venegas Peñaranda, 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 trece de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente, registrar la controversia constitucional bajo el número 145/2021 y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

8. Por acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, tuvo como demandados en este procedimiento constitucional a los Poderes Ejecutivo, 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 Legislativo del Estado de Morelos.** El nueve de diciembre de dos mil veintiuno el Congreso Local dio contestación a la demanda.

10. En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente porque el Poder Judicial de Morelos no tiene interés legítimo suficiente porque el acto impugnado no genera afectación alguna a su esfera de atribuciones.

11. 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.

12. **Contestación del secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** El veinte y el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno 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, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. En lo particular, el Poder Ejecutivo de Morelos manifestó que:

a) El Poder actor pasa por alto que está en condiciones de cubrir la pensión, toda vez que se asignó una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, a través de la cual, el Poder Legislativo al analizar tal circunstancia en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, publicado en el Periódico Oficial Número 5899, el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, autorizó para el Poder Judicial del Estado la cantidad de **\$549'034,000.00** (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), distribuidos para que el Poder Judicial cubriera cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos.

b) 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 que por mandato constitucional y judicial le corresponde.

13. 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.

14. Cierre de la instrucción. El quince de febrero de dos mil veintidós se celebró la audiencia y por acuerdo de esa misma fecha, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

15. Avocamiento. En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de veintidós de febrero de dos mil veintidós, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.



I. COMPETENCIA

16. 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 estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

17. 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

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número **Mil Trescientos Veintinueve**, publicado en el Periódico

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."



Oficial "*Tierra y Libertad*" Número 5982, de fecha primero de septiembre de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a **Silvia Venegas Peñaranda**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

18. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por jubilación a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

19. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. del Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve (1329), y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional, lo cual puede apreciarse de la transcripción de los numerales impugnados:

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 80 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores, toda vez que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción II, inciso e), de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, **con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.**"

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base a su último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual del salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma con el salario, las percepciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley."



20. En consecuencia, se tiene al artículo 2o. del Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve (1329), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5982, de primero de septiembre de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

21. No pasa desapercibido para esta Primera Sala que en la parte final del único concepto de invalidez se señala que en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno no se aprobó el anteproyecto con las cantidades y montos solicitados. Sin embargo, lo anterior no implica que propiamente se esté impugnando el presupuesto de egresos, porque de una lectura integral de la demanda se advierte que ello es parte de la compleja argumentación para demostrar la inconstitucionalidad del decreto pensionario impugnado a partir de la inconstitucionalidad del sistema de pensiones previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su reflejo en la autonomía e independencia del Poder Judicial Local.

III. OPORTUNIDAD

22. 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.⁴

⁴ "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."



23. En este caso, el Poder Judicial actor impugna el Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve (1329), publicado el primero de septiembre de dos mil veintiuno. 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. Luego el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **jueves dos de septiembre al martes diecinueve de octubre de dos mil veintiuno**.⁵

24. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **ocho de octubre de dos mil veintiuno**, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

25. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

26. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia Estatal, el doctor Rubén Jasso Díaz, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta

⁵ Debiéndose descontar los días cuatro, cinco, once, doce, catorce, quince, dieciséis, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de septiembre, así como el dos, tres, nueve, diez, doce, dieciséis y diecisiete de octubre, 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, el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los incisos a), b), g), h) y n), del acuerdo primero del acuerdo número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

⁶ "**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."



de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cinco de mayo de dos mil veinte.⁷

27. Además, el Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial 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.⁸ 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,⁹ el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control de constitucionalidad en su representación.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

28. Por su parte, en el auto de admisión de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

29. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ 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.

⁷ Se acompañaron al escrito de demanda en copias certificadas de dicha documental en las que se establece que por unanimidad de votos el Magistrado Rubén Jasso Díaz es nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós

⁸ "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

"II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales; ..."

⁹ "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."

¹⁰ "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."



30. Por 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.

31. Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que en representación del Poder Ejecutivo acudió el consejero jurídico, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.¹¹

32. Dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el decreto impugnado,¹² y el segundo en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹³

¹¹ El encargado de despacho de la Secretaría de Gobierno acompañó al escrito de contestación de demanda copias certificadas de su nombramiento expedido por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, Cuauhtémoc Blanco Bravo, el 26 de noviembre de 2021.

El consejero jurídico acompañó a su escrito de demanda las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5648, de ocho de noviembre de dos mil dieciocho (ver página 18).

¹² Véase la tesis jurisprudencial número P./J. 109/2001, de rubro y texto siguientes:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA 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 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. Unanimitad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

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."



33. Por último, en representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció el diputado Francisco Érik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva del Congreso, quien acredita su personalidad con el acta de la sesión de la Junta Previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno 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.¹⁴

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

VI.1. El Poder actor carece de interés legítimo

35. 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 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.

36. 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 trabajadora, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia número **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA

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."



CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁵

VI.2. La promulgación, refrendo y publicación no se impugnaron por vicios propios

37. 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.

38. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

VII. ESTUDIO DE FONDO

39. 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 jubilación a la C. Silvia Venegas Peñaranda sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la

¹⁵ "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Tesis: P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266.



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.

40. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala en diversos precedentes, como las controversias constitucionales 225/2016,¹⁶ 240/2016,¹⁷ 241/2016,¹⁸ 244/2016,¹⁹ 164/2017,²⁰ 175/2017,²¹ 299/2017,²² 304/2017,²³ 315/2017,²⁴ 102/2019²⁵ y 168/2020,²⁶ de manera destacada por haber sido resueltas recientemente, las **controversias constitucionales**

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.



200/2020,²⁷ 11/2021, 24/2021²⁸ y 86/2021,²⁹ estableció lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado, el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

41. 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,³⁰ 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.³¹

42. 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 fundamentales reconocidos en la Constitución Política del País, en términos de la **tesis jurisprudencial P./J. 52/2005**.³²

²⁷ 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.

²⁸ Resueltas en sesión de **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

²⁹ 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.

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."

³¹ **"Artículo 20.** El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

³² 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



43. 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 jurisprudenciales P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,³³ a saber:

- No intromisión
- No dependencia

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.

³³ 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 subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.**

44. 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 de someterse a la voluntad del poder subordinante.**

45. 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, vulneran 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.

46. 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**.³⁴

³⁴ 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 juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.



47. 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.³⁵

48. En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios 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.³⁶

49. 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 del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona y ordenó su pago sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

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.

³⁵ Véase la nota al pie número 2.

³⁶ 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.



50. 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.

51. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,³⁷ este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,³⁸ 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.

52. 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,³⁹ de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

³⁷ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008, se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco 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.

³⁸ **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. ..."

³⁹ **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



53. 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.

54. Aunado a ello cabe destacar que, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse 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.

55. 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,⁴⁰ el

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."

⁴⁰ **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 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. ...



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.

56. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Mil Trescientos Veintinueve, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación a Silvia Venegas Peñaranda, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

57. Resulta pertinente advertir que el Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra del Presupuesto de Egresos del

"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; ..."



Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año 2021,⁴¹ la cual quedó registrada con el número **15/2021** y en la cual se reclamó al Congreso del Estado no haber asignado al Poder Judicial una cantidad suficiente y adecuada para hacer frente a las obligaciones derivadas del otorgamiento de pensiones y jubilaciones.⁴²

58. En ese sentido y conforme a lo razonado, lo procedente es declarar la **invalidez parcial del Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve**, publicado el primero de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5982, **únicamente en la parte de su artículo 2o. que indica:**

"... , y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

VIII. EFECTOS

59. 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

⁴¹ Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria:

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

⁴² En sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno se resolvió ese medio de control constitucional. La Segunda Sala, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek (ponente), Aguilar Morales, Pérez Dayán y de la Ministra presidenta Esquivel Mossa, declaró la invalidez del oficio por medio del cual el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso Local el proyecto de presupuesto de egresos y en el que alteró el anteproyecto de presupuesto enviado por el Poder Judicial de esa misma entidad federativa, así como de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número Mil Ciento Cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.



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.

60. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve, publicado el primero de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5982, **únicamente en la parte del artículo 2o. en el cual se indica que la pensión:**

"... y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

61. 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 trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

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 efectiva-



mente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

62. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

63. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

IX. DECISIÓN

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto Número Mil Trescientos Veintinueve, publicado el primero de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5982, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la señora Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Ausente la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005, P./J. 81/2004, P./J. 83/2004, P./J. 80/2004 y P./J. 109/2001 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, julio de 2005, página 957, con número de registro digital: 177980; página 1187, con números de registro digital: 180538 y 180537; XX, septiembre de 2004, página 1122, con número de registro digital: 180648 y XIV, septiembre de 2001, página 1104, con número de registro digital: 188738, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

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

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO MIL TRESCIENTOS VEINTIDÓS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO).

IV. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL



ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTIDÓS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTIDÓS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").



IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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 MIL TRESCIENTOS VEINTIDÓS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 124/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 9 DE MARZO DE 2022. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. AUSENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Mil Trescientos Veintidós, publicado el once de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" 5975.



APARTADO		DECISIÓN	PÁGS.
I.	Competencia	La Primera Sala es competente.	9-10
II.	Precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2o. del Decreto 1322 en la porción normativa que se precisa.	10-12
III.	Oportunidad	La demanda es oportuna.	12-13
IV.	Legitimación activa	La demanda fue presentada por parte legitimada.	13-14
V.	Legitimación pasiva	Los demandados tienen legitimación pasiva y fueron representados por los servidores públicos con facultades.	14-16
VI.	Causas de improcedencia y sobreseimiento		16-18
VI.1.	El Poder actor carece de interés legítimo	La causal de improcedencia es infundada porque involucra el estudio de fondo	17
VI.2.	Vi.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	17-18
VII.	Estudio de fondo	Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Mil Trescientos Veintidós , publicado el once de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5975.	18-28
VIII.	Efectos	Se ordena al Congreso del Estado de Morelos que: 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	28-29



		otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.	
IX.	Decisión	Se declara la invalidez parcial del decreto impugnado, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de la sentencia.	30

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al nueve de marzo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 124/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, por conducto del Magistrado presidente, el doctor Rubén Jasso Díaz, en la cual se demandó la invalidez del Decreto Número Mil Trescientos Veintidós (1322), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5975 el once de agosto de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por jubilación al C. Rodolfo Barrios Morales, 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 de 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 once de agosto de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5975, el Decreto Mil Trescientos Veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación al C. Rodolfo Barrios Morales, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación:

"Decreto Número Mil Trescientos Veintidós por el cual se concede pensión por jubilación al C. Rodolfo Barrios Morales, en cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, dentro del juicio de amparo número: 136/2021

"Artículo 1o. Se concede pensión por jubilación al C. Rodolfo Barrios Morales, quien ha prestado sus servicios en el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, en los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: director de Contraloría, adscrito a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos.

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>



"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 95 % del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separe de sus labores, toda vez que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción I, inciso b) de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base su último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual del salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma con el salario, las percepciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

"Artículos transitorios

"Primero. El decreto que se emite entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.

"Segundo. Una vez que se emita el decreto correspondiente, remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Tercero. Notifíquese al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, el contenido del presente, a efecto de dar cabal cumplimiento a la sentencia pronunciada dentro del expediente número 136/2021, promovido por el C. Rodolfo Barrios Morales.

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria del día catorce de julio de dos mil veintiuno.



"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. José Luis Galindo Cortez, diputado vicepresidente en funciones del presidente. Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, Secretaria. Dip. Erika García Zaragoza, Secretaria. 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 tres días del mes de agosto de dos mil veintiuno.

"Sufragio efectivo. No reelección'

"Gobernador Constitucional del Estado Libre y
Soberano de Morelos

"Cuauhtémoc Blanco Bravo secretario de
Gobierno Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas

"Rúbricas."

5. Presentación de la demanda por el Poder Judicial de Morelos. El veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, el doctor Rubén Jasso Díaz, en su calidad 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 demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia, en la cual planteó la invalidez de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Mil Trescientos Veintidós (1322), transcrito en el punto inmediato anterior, emitido por el Congreso, refrendado por el secretario de Gobierno y promulgado y publicado por el titular del Poder Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.

6. Concepto de invalidez. En su demanda, el Poder Judicial de Morelos, expuso lo siguiente en el único concepto de invalidez:

- El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 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 presupuestal.



- 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 articular 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 por jubilación, 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, 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 este 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. Además, resulta evidente la intromisión del Poder Legislativo del Estado de Morelos, al determinar el pago de una pensión con cargo al erario y en la partida de pensiones a cargo del Poder Judicial, sin ampliar a la par el presupuesto de la medida en lo necesario para cubrir la pensión a que alude el decreto impugnado, lo que motivó a solicitar formalmente un aumento para poder cubrir con el pago de dichas pensiones, haciendo el Poder Legislativo caso omiso a tal petición.

- 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 jubilación a Rodolfo Barrios Morales, 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 veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar el expediente, registrarlo bajo el número 124/2021 y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

8. Por acuerdo de quince de octubre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

9. **Contestaciones de demanda del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos.** El seis y el ocho de diciembre de dos mil veintiuno 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 inva-



lidez, 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. En lo particular, el Poder Ejecutivo de Morelos manifestó que:

a. El Poder actor pasa por alto que está en condiciones de cubrir la pensión, toda vez que se asignó una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, a través de la cual, el Poder Legislativo al analizar tal circunstancia en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, publicado en el Periódico Oficial Número 5899, el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, autorizó para el Poder Judicial del Estado la cantidad de **\$549'034,000.00** (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), distribuidos para que el Poder Judicial cubriera cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos.

b. 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 que por mandato constitucional y judicial le corresponde.

10. Contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos. El nueve de diciembre de dos mil veintiuno el Congreso Local dio contestación a la demanda.

11. En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente porque el Poder Judicial de Morelos no tiene interés legítimo suficiente porque el acto impugnado no genera afectación alguna a su esfera de atribuciones.

12. 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.

13. 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.

14. Audiencia y cierre de instrucción. El quince de febrero de dos mil veintidós se celebró la audiencia y por acuerdo de la misma fecha la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

15. Avocamiento. En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de veintidós de febrero de dos mil veintidós, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.

I. COMPETENCIA

16. 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 de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, así como 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² por tratarse de un conflicto

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."

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."



entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que es necesaria la intervención del Tribunal Pleno por haberse impugnado un acto, en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

17. 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

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número **Mil Trescientos Veintidós**, publicado en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" 5975, de fecha once de agosto de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Rodolfo Barrios Morales**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

18. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por jubilación a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

19. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. del decreto número 1322, y es la que constituye la materia de la

"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."



presente controversia constitucional, lo cual puede apreciarse de la transcripción de los numerales impugnados:

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 95 % del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separe de sus labores, toda vez que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción I, inciso b) de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, **con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.**"

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base su último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual del salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma con el salario, las percepciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley."

20. En consecuencia, se tiene únicamente como impugnado al artículo 2o. del Decreto Número 1322, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5975, de once de agosto de dos mil veintiuno.

21. No pasa desapercibido para esta Primera Sala que en la parte final del único concepto de invalidez señala que en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno no se aprobó el anteproyecto con las cantidades y montos solicitado. Sin embargo, lo anterior no implica que propiamente se esté impugnando el presupuesto de egresos porque de una lectura integral de la demanda se advierte que ello es parte de la compleja argumentación para demostrar la inconstitucionalidad del decreto pensionario impugnado a partir de la inconstitucionalidad del sistema de pensiones previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su reflejo en la autonomía e independencia del Poder Judicial Local.



III. OPORTUNIDAD

22. 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.³

23. En este caso, el Poder Judicial actor impugna el Decreto 1322, publicado el once de agosto de dos mil veintiuno. 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. Luego el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **jueves doce de agosto al lunes veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno.**⁴

24. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **veintidós de septiembre de dos mil veintiuno**, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

³ **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."

⁴ Debiéndose descontar del cómputo los días catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto, así como cuatro, cinco, once, doce, catorce, quince, dieciséis, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de septiembre, todos de dos mil veintiuno, por haber sido 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, 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los incisos a), b) e i), del Acuerdo Primero del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.



IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

25. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

26. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, el doctor Rubén Jasso Díaz, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el Acta de la Sesión Extraordinaria del Pleno Público Solemne Número 01 (uno), de cinco de mayo de dos mil veinte.⁶

27. Además, el Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial 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.⁷ 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,⁸ el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control de constitucionalidad en su representación.

⁵ "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."

⁶ Se acompañaron al escrito de demanda en copias certificadas de dicha documental en las que se establece que por unanimidad de votos el Magistrado Rubén Jasso Díaz es nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

⁷ "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia: ...

"II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

⁸ "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."



V. LEGITIMACIÓN PASIVA

28. Por su parte, en el auto de admisión de veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

29. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,⁹ 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.

30. Por 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.

31. Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por conducto del encargado de despacho; mientras que en representación del Poder Ejecutivo acudió el consejero jurídico, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.¹⁰

32. Dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero en representación de la Secretaría de Gobierno en términos del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos y del 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno,¹¹ y el segundo en representación del Poder Ejecu-

⁹ "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."

¹⁰ El encargado de despacho de la Secretaría de Gobierno acompañó al escrito de contestación de demanda copias certificadas de su nombramiento expedido por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, Cuauhtémoc Blanco Bravo, el 26 de noviembre de 2021.

El consejero jurídico acompañó a su escrito de demanda las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5648, de ocho de noviembre de dos mil dieciocho (ver página 18).

¹¹ "Artículo 15. Es facultad exclusiva del gobernador del Estado, nombrar y remover libremente a las personas titulares de la administración pública central y paraestatal, y demás servidores públicos cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en otras Leyes del Estado. ...



tivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹²

33. Por último, en representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció el diputado Francisco Érik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva del Congreso, quien acredita su personalidad con el acta de la sesión de la Junta Previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno 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.¹³

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

VI.1. El Poder actor carece de interés legítimo

35. 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

"Las ausencias temporales hasta por noventa días naturales, y las definitivas de los titulares de las dependencias, serán suplidas por el servidor público que al efecto designe el gobernador del Estado, quien también, en su caso, podrá designar un encargado de despacho para desempeñar legalmente las atribuciones que originalmente corresponderían a la persona titular de que se trate, durante el tiempo que se considere necesario por el propio gobernador del Estado.

"En los reglamentos se establecerán las suplencias de los servidores públicos en casos de ausencia temporal, mismas que no podrán durar más de noventa días naturales, y de ausencia definitiva; asimismo se regulará la figura del encargado de despacho."

"**Artículo 27.** Las ausencias temporales hasta por noventa días naturales del secretario, serán suplidas por el servidor público que al efecto designe el gobernador, quien también, en su caso, podrá designar un encargado de despacho para desempeñar legalmente las atribuciones que originalmente corresponderían al secretario."

¹² "**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."

¹³ "**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."



Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en relación 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.

36. 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 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 jurisprudencia número **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁴

VI.2. La promulgación, refrendo y publicación no se impugnaron por vicios propios

37. Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos 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.

38. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación

¹⁴ "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Tesis: P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

VII. ESTUDIO DE FONDO

39. 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 jubilación al C. Rodolfo Barrios Morales, 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.

40. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala en diversos precedentes, como las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 315/2017 y 168/2020,¹⁵ 102/2019¹⁶ y de manera destacada por haber sido resueltas recientemente, las **controversias constitucionales 200/2020,¹⁷ 11/2021 y 24/2021,¹⁸** estableció lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

¹⁵ Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, todos de dos mil diecisiete. Además, en sesiones de dos y nueve de mayo, así como veinte de junio, todos de dos mil dieciocho, y doce de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.

¹⁶ Resuelta en sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁷ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁸ Resueltas en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.



41. 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 Federal,¹⁹ 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.²⁰

42. 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 fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005**.²¹

¹⁹ "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."

²⁰ "Artículo 20. El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

²¹ 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 la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.



43. 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 **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,²² a saber:

- No intromisión
- No dependencia
- **No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.**

44. 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.**

45. 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.

²² Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

Tesis P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.

Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



46. 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 **jurisprudencia P./J. 83/2004**.²³

47. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.²⁴

48. En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.²⁵

²³ 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 juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

²⁴ Ver nota al pie número 22.

²⁵ Cabe señalar que 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, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde sostuvimos que el hecho de que el Congreso



49. 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 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 que no tuvo relación laboral con él, aunado a que ordenó su pago sin expresar la fuente o la partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

50. 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.

51. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,²⁶ este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,²⁷ 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.

52. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago

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.

²⁶ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco 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.

²⁷ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.



de pensiones por viudez, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,²⁸ de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

53. 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.

54. Aunado a ello, cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del 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 y mucho menos 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.

"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."

²⁸ **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."



55. 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,²⁹ el 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.

²⁹ **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 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."



56. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Mil Trescientos Veintidós, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación a Rodolfo Barrios Morales, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno y las partidas respectivas en los ejercicios subsecuentes.

57. Resulta pertinente advertir que el Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos,³⁰ la cual quedó registrada con el número **15/2021** y en la cual se reclamó al Congreso del Estado no haber asignado al Poder Judicial una cantidad suficiente y adecuada para hacer frente a las obligaciones derivadas del otorgamiento de pensiones y jubilaciones.³¹

58. En ese sentido y conforme a lo razonado, lo procedente es declarar la **invalidez parcial del Decreto Número Mil Trescientos Veintidós**, publicado el once de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5975, **únicamente en la parte de su artículo 2o. que indica:**

³⁰ Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria:

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

³¹ En sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno se resolvió ese medio de control constitucional. La Segunda Sala, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek (ponente), Aguilar Morales, Pérez Dayán y de la Ministra presidenta Esquivel Mossa, declaró la invalidez del oficio por medio del cual el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso Local el proyecto de Presupuesto de Egresos y en el que alteró el anteproyecto de presupuesto enviado por el Poder Judicial de esa misma entidad federativa, así como de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del decreto número mil ciento cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.



"... , y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

VIII. EFECTOS

59. 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.

60. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Decreto Número Mil Trescientos Veintidós, publicado el once de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5975, únicamente en la porción del artículo 2o. que se indica a continuación:

"... y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

61. 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 pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y



b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o
- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

62. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

63. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

IX. DECISIÓN

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** parcial del Decreto Número Mil Trescientos Veintidós, publicado el once de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5975, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la señora Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Ausente la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO DOS MIL CUATROCIENTOS CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

IV. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.

V. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-



MISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

VI. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VIII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL CUATROCIENTOS CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTO POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE DECRETOS PENSIONARIOS CONTROVERTIDOS ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SETENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA



QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL CUATROCIENTOS CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTO POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE DECRETOS PENSIONARIOS CONTROVERTIDOS ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SETENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL CUATROCIENTOS CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTO POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE DECRETOS PENSIONARIOS CONTROVERTIDOS ANTE LA SU-



PREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SETENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

XI. 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 NÚMEROS DOS MIL CUATROCIENTOS CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTO POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE DECRETOS PENSIONARIOS CONTROVERTIDOS ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SETENTA Y SEIS, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 110/2021. PODER JUDICIAL DE MORELOS. 16 DE MARZO DE 2022. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES. COLABORÓ: MARÍA FÉLIX VIERA BENÍTEZ.



ÍNDICE TEMÁTICO

Acto(s) impugnado(s): Los artículos 2o. y 3o. del Decreto **Dos Mil Cuatrocientos Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno.

Apartado	Decisión	Págs.
I. COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	15-16
II. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO	Se tiene como acto impugnado únicamente al artículo 2o. del Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno.	16-18
III. OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	19-21
IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	21-22
V. LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	22-23
VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.	24
VI.1. Tanto el secretario de gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa.		
VI.2. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque la expedición	La referida causa de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión de jubilación, es una cuestión que <i>involucra el estudio de fondo del asunto</i> , por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.	24-25



del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

ESTUDIO DE FONDO
VII.1. Criterio jurídico.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a Graciela Cantillo Hernández sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

25

VII.

VII.2. Estudio del decreto impugnado.

En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios en los Poderes Ejecutivo y Judicial, ambos del Estado de Morelos, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**.

25-35

Lo anterior, sin establecer expresamente con cargo a qué partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2021, se debe realizar el pago; lo que actualiza una posible manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.

Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, particularmente las ya citadas controversias constitucionales 200/2020, 11/2021, 24/2021, 62/2021, 65/2021 y



60/2021, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con dicho Poder Legislativo, aunado a que ordenó su pago sin expresar la fuente o la partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

Atendiendo a lo anterior, es que resulta importante dejar claro a los órganos demandados, que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** del Decreto **Dos Mil Cuatrocientos Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno.

35-37

VIII. **EFFECTOS**
Declaratoria de invalidez

Toda vez que, el resto del decreto constituye un derecho a favor de la pensionada que satisfizo los requisitos legales para ello. Por tanto, la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, 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) 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 deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.	
Fecha a partir de la que surte efectos la invalidez del acto	La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.	37
	PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.	37
IX. DECISIÓN	SEGUNDO. Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta sentencia.	

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciséis de marzo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 110/2021, promovida por el Poder Judicial de Morelos, en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y secretario de Gobernación, todos del Estado de Morelos, en la que impugna los artículos 2o. y 3o. del Decreto **Dos Mil Cuatrocientos Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Antecedentes.** De su escrito de demanda, se desprende que el Poder Ejecutivo, manifiesta los siguientes:



- Que en cada ejercicio fiscal la parte actora, ha remitido al titular del Poder Ejecutivo su anteproyecto de Presupuesto de Egresos, donde se ha considerado una partida presupuestal para el pago de los decretos de las personas que han sido pensionadas o jubiladas por la autoridad demandada, sin embargo, no se ha respetado dicho proyecto, dado que el Legislativo ha autorizado única y exclusivamente un porcentaje mínimo para el rubro de pago de pensiones.

- El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal el anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, por la cantidad de \$1,480,051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional), en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de \$399,409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional).

- El Poder Ejecutivo del Estado, remitió el primero de octubre de dos mil veinte, a la LIV Legislatura del Estado de Morelos, el proyecto de Presupuesto de Egresos para el gobierno de ese Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

- El quince de diciembre del dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, en el cual se autorizó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de \$549,034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), distribuida dicha cantidad, en los siguientes rubros: a) Tribunal Superior de Justicia del Estado; b) Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia [\$75,000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional)]; y c) Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes. Sin contemplar la partida "apoyo extraordinario o sindicalizados del Poder Judicial", que sí se hacía en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que dice no corresponde al 4.7 % (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable como se debió haber aprobado.



• El veintiocho de julio de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial de Morelos "Tierra y Libertad", el Decreto **Dos Mil Cuatrocientos Cinco**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Graciela Cantillo Hernández**, en los términos siguientes:

"DECRETO NÚMERO DOS MIL CUATROCIENTOS CINCO

"POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A LA C. GRACIELA CANTILLO HERNÁNDEZ.

"ARTÍCULO 1o. Se concede pensión por jubilación a la C. Graciela Cantillo Hernández, quien prestó sus servicios en los Poderes Ejecutivo y Judicial, ambos del Estado de Morelos; desempeñando como último cargo el de: secretaria de Sala, adscrita a los Juzgados de Primera Instancia, de Control, Juicio Oral y Ejecución de Sanciones, de la Primera Sede del Distrito Judicial Único de Primera Instancia en el Sistema Penal Acusatorio del Estado de Morelos, con Cacería en Xochitepec, Morelos.

"ARTÍCULO 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 85 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que se separe voluntariamente de sus labores, toda vez que la Jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción II, inciso d) de la Ley del Servicio Civil vigente en el estado de Morelos, y será cubierto por el Poder Judicial del **Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de decretos** pensionarios controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Tribunal **Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el Anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Setenta y Seis, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del** Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"ARTÍCULO 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base a su último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual del salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma con el salario, las per-



cepciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

"ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. El decreto que se emita, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad.'

"SEGUNDO. Una vez aprobado el decreto que se emita, remítase el presente decreto (sic) al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"TERCERO. Notifíquese al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Morelos, el contenido del presente Decreto, a efecto de dar cabal cumplimiento a la sentencia pronunciada dentro del expediente número 122/2020, promovido por la C. Graciela Cantillo Hernández.

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria iniciada el día veintiocho de abril y concluida el día diecinueve de mayo del dos mil veintiuno.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. José Luis Galindo Cortez, diputado vicepresidente en funciones de presidente. Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, secretaria. Dip. Erika García Zaragoza, secretaria.

"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 once días del mes de junio del dos mil veintiuno.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN

"GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS

"CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO

"SECRETARIO DE GOBIERNO



"LIC. PABLO HÉCTOR OJEDA CÁRDENAS
RÚBRICAS."

2. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el tres de septiembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rubén Jasso Díaz**, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del **Poder Judicial del Estado de Morelos**, promovió controversia constitucional en representación del citado Poder, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitido por las autoridades que a continuación se mencionan:

a) Entidad, poder u órganos demandados:

- Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Poder Legislativo del Estado de Morelos.
- Secretario de Gobernación del Estado de Morelos.

b) Norma general o actos cuya invalidez se reclama:

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número **Dos Mil Cuatrocientos Cinco**, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5968, de fecha veintiocho de julio de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Graciela Cantillo Hernández**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, **sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.**"

3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Judicial del Estado de Morelos, en su único concepto de invalidez, expuso lo siguiente:

a) Señala que el decreto que se impugna vulnera en su perjuicio los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123 apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de



la Constitución Federal; así como los artículos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado de Morelos; ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

Dicha autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, el cual establece la garantía de expeditez en la administración de justicia y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local de garantizar la independencia, lo que no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

Lo cual lesiona la independencia del Poder Judicial, en el grado más grave de violación, que es justamente la subordinación y como consecuencia de ello su autonomía en la gestión de sus recursos, ya que en el artículo 2o. del decreto impugnado, se determinó que la pensión decretada deberá cubrirse por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de decretos pensionarios controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

Lo anterior es así, ya que el Poder Legislativo demandado dispone directamente de los recursos financieros del ahora actor, al conceder pensión a **Graciela Cantillo Hernández**, quien mantuvo una relación de subordinación con el Poder actor, siendo que, quien tiene la facultad de disponer de sus recursos financieros no tuvo intervención alguna en el decreto aquí impugnado; pasando desapercibido el propio Congreso Local que en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, no se contempló partida alguna para pago de decretos controvertidos ante la Corte, pues en este anexo, en la partida "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia, se otorgó la cantidad de \$75,000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.), cantidad que dice resulta insuficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso, y que bajo esa lógica, si no alcanza el presupuesto para cumplir con el pago de dichas pensiones, menos alcanzará para cubrir pensiones futuras como es el caso.



Hace la aclaración, que el Decreto Setenta y Seis que refiere el demandado, no es el mismo que aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, pues éste se aprobó mediante Decreto Mil Ciento Cinco, por lo que resulta inexistente el decreto que refiere el Poder demandado para el pago de esa pensión.

b) El Congreso del Estado de Morelos vulnera en su perjuicio el artículo 49 de la Constitución Federal, que establece la prohibición de que se reúnan dos o más poderes de los Estados de la Federación, en una sola persona o corporación, es decir, obliga a los destinatarios al respeto del principio de división de poderes, de modo tal que ninguno pueda ejercer todo el poder estatal en su propio interés; así como el artículo 92-A, fracción VI, de la Constitución Local, ya que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su Presupuesto de Egresos, sin injerencia externa; y el contenido del artículo 116 de la Constitución Federal, ya que pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local.

c) Indica que, se vulnera la independencia y gestión presupuestaria del tribunal, toda vez que, para el pago de los decretos pensionarios en el ejercicio anterior, se aprobaron ochenta millones de pesos y para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno solamente se destinaron para ese rubro setenta y cinco millones de pesos, esto es, cinco millones de pesos menos; aduciendo al respecto, que no resulta suficiente para cumplir con los decretos jubilatorios ya existentes; pues no basta la presunción de que existe una partida destinada a pensiones, sino que necesariamente debe garantizar fondos suficientes para cumplir la nueva imposición, ya que no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, de modo que, al no existir justificación legítimamente constitucional que soporte el actuar del Poder Legislativo demandado, resulta válido colegir que dicho acto es constitutivo de intromisión injustificada, corruptor del principio basal del Estado de derecho conocido como división de poderes.

Que ante la inexistencia de un grado de previsibilidad admisible constitucionalmente para rebasar el robusto principio de autonomía presupuestal de que



goza el Poder Judicial, el acto del Poder demandado es invasivo a la esfera competencial del Poder Judicial, al cual le corresponde la proyección del personal que puede pasar al retiro, bien porque se encuentra dentro de los supuestos por años de servicio, por edad, para ejercitar el derecho a obtener pensión, dicho en otras palabras potencialmente jubilable; luego si con base a ese probable acontecer, se solicita una partida de pensiones y ésta no es tomada en cuenta como referente al momento de decidir la procedencia de un decreto jubilatorio por el Congreso del Estado, no puede concebirse de otra manera el actuar del Congreso, sino como arbitrario y tendiente a someter al Poder Judicial, lo que es posible apreciar con la redacción actual del referido decreto.

Que para evidenciar el grado de afectación indicado, basta referir que por la franca vulnerabilidad económica que se genera con la emisión de decretos jubilatorios sin la correspondiente garantía económica que asegure su cumplimiento, se genera que se violen los derechos de los trabajadores que pasan al retiro, ante la innegable falta de recursos.

Aduce que no pretende que se le excluya al Poder actor en la decisión de a quienes en su carácter de trabajadores debe concederse una pensión, sino que se omita otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

d) Con el decreto impugnado, la Legislatura del Estado de Morelos transgrede la autonomía de la parte actora, al violentar el principio de división de poderes y de autonomía de gestión señalado en el artículo 116 de la Constitución Federal en correlación con el numeral 123, apartado b), de la citada Norma Constitucional, pues tal ente de gobierno se entromete inconstitucionalmente en las relaciones laborales del Poder Judicial y sus trabajadores, al determinar inconstitucionalmente que realice el pago de la pensión por jubilación a Graciela Cantillo Hernández, fuera de toda previsión o planificación gubernamental y sin su autorización e intervención, incluso indicando en todos los casos, que el pago de las pensiones (aun las de invalidez) operan "una vez que el trabajador se separe de sus labores, inclusive erigiéndose como resolutor cuando el trabajador goce de dos o más pensiones".

Al respecto, señala que el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución Federal, consagra el principio de independencia judicial, que debe regir tanto



en el ámbito federal como en el local, así como la plena ejecución de las resoluciones emitidas por los órganos estatales que conformen el Poder Judicial, por lo que tal disposición debe entenderse como una garantía dirigida a los juzgadores para que en virtud de dicha independencia, se encuentren en plena libertad para emitir sus resoluciones sin influencias ajenas al reconocimiento jurídico. No obstante, pese a que existe la obligación de que la ley contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales, la forma de proceder del Congreso Estatal, se aparta del principio de autonomía de la gestión presupuestaria.

Así pues, sostiene que no se explica por qué si los trabajadores tuvieron la relación de trabajo con el Poder Judicial, corresponde a una autoridad ajena, como lo es el Congreso Local, evaluar que un trabajador de otro Poder sea beneficiado con una de las distintas pensiones que menciona la ley, con cargo a la hacienda pública del Poder actor. Lo anterior, sin que se haya tomado en cuenta a éste y sin ampliar a la par el presupuesto para cubrir la misma.

Señala que resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

e) Sostiene que, de conformidad con la Constitución Local, la Ley Orgánica que rige al Congreso del Estado de Morelos y la Ley del Servicio Civil de dicha entidad federativa, se advierte que el Congreso Estatal está facultado para emitir decretos arbitrarios obligando a otros poderes a acatar sus determinaciones e influyendo en su hacienda pública, y en el caso no existe justificación legal para la expedición de un decreto como el que se impugna. Por tales circunstancias, se debe declarar la invalidez del decreto impugnado, analizando la subordinación y dependencia en la que se encuentra el Poder Judicial actor; además que el Poder Legislativo Local deberá incrementar o dotar de los recursos suficientes en la partida de pensiones, a efecto de no vulnerar los derechos de los trabajadores del Poder Judicial; toda vez que, aprobó el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos, por una cantidad menor a la solicitada, para el rubro de pago de decretos pensionarios, tanto de los existentes como de los que se pudieran autorizar en el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.



Así pues, estima que la cantidad asignada en el decreto que aquí se combate, no representa ni siquiera la mitad de lo que se necesita para cumplir con el pago de decretos pensionarios ya existentes, ni muchos menos para el pago del incremento de los salarios de las pensiones correspondientes.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de siete de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional con el número de expediente **110/2021**; asimismo, ordenó que se **turnara el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento**, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

5. Luego, mediante proveído de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, **admitió** a trámite la demanda y **ordenó emplazar como demandados** a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

6. Además, requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados para que, al rendir su contestación, enviaran a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con el acto impugnado; por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que expresaran lo que a su representación correspondiera.

7. **Contestación de la demanda.** Mediante proveído de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor, tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, dando contestación a la demanda de controversia constitucional; y a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la referida entidad, dando cumplimiento al requerimiento formulado mediante acuerdo de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, para que remitieran los antecedentes legislativos del decreto impugnado. Así pues, las autoridades demandadas señalaron lo siguiente:

- **Poder Legislativo.** En relación a los hechos, únicamente reconoce como ciertos: Que el Poder Judicial de Morelos, ha promovido sendas contro-



versias constitucionales en las que reclamó la invalidez de decretos emitidos por el Poder Legislativo, a los trabajadores del Poder Judicial; asimismo que remitió a la Legislatura del Estado de Morelos el proyecto de presupuesto, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos; y que, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, por el que se concede pensión por jubilación a Graciela Cantillo Hernández.

- En el apartado de improcedencia, señala que la controversia constitucional **es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia**, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad, por lo tanto, la actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.

- En torno al concepto de invalidez del Poder actor, sostiene que, de conformidad con la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en dos mil veinte y por la cual se abrogó la ley del mismo nombre promulgada en mil novecientos cincuenta, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales, a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

Asimismo, señala que además de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto. Así pues, derivado de lo anterior, ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil, al Congreso del Estado le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder Judicial.



Ante ello, estima que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones dogmáticas subjetivas realizadas por la parte actora; ello toda vez que, mediante Decreto Mil Ciento Cinco, se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, donde se previó al Tribunal Superior de Justicia, asignaciones por la cantidad de **quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos**, de los cuales, **setenta y cinco millones de pesos**, son para el pago de pensiones, tal y como se aprecia del anexo 2 del presupuesto.

Asimismo, precisa que adicional a la cantidad señalada para el pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia, señalados en el Presupuesto de Egresos de dos mil veintiuno; mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de fechas once de junio y veinte de septiembre, ambos de dos mil veintiuno, se autorizaron en favor del Poder Judicial **dos ampliaciones presupuestales**, una por la cantidad de **veinte millones de pesos** y la otra por la cantidad de **diez millones de pesos**, para ser destinados al pago de jubilaciones.

Por lo demás, manifestó esencialmente que al haber otorgado el Poder Legislativo de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa se le otorgaron recursos suficientes para el pago de la pensión aludida, generando con ello las condiciones legales y materiales, para que el Poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga.

- **Poder Ejecutivo.** Con relación a los hechos, únicamente reconoce como ciertos que mediante el oficio RDJ/JUNTA ADMON/787/2020, el Poder Judicial del Estado de Morelos, remitió el anteproyecto de Presupuesto de Egresos y programas operativos anual al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, sin embargo, niega que no se haya respetado el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia; asimismo reconoce que el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, por el que se concede pensión por jubilación a Graciela Cantillo Hernández.



- Manifiesta que la controversia constitucional **es improcedente** respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez, en los que se combata dicha disposición por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación, los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Por lo que, bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor del Poder actor, sino que el actuar del Poder Ejecutivo se encuentra apegado a las facultades constitucionales y legales que le han sido conferidas.
- Por otra parte, considera que resulta infundado que se viole en perjuicio de la parte actora lo dispuesto por los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Al respecto, señala que el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se otorga el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor. De ahí, que no se imputa al Poder Ejecutivo, la omisión de poner en conocimiento que a la fecha y con base a la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, el Congreso de Morelos, asigne al Poder Judicial una partida equivalente al 4.7 % (cuatro punto siete por ciento) del monto total del gasto programable del Presupuesto de Egresos anual.

Señala que el Poder Legislativo, en el Presupuesto de Egresos de dos mil veintiuno, en el artículo décimo octavo, autorizó para el Poder Judicial del Estado la cantidad de **quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos**, distribuidos de conformidad con el Anexo 2 del decreto, para que el Poder Judicial cubriera cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos, correspondiendo para este último concepto la cantidad de **setenta y cinco millones de pesos**.



Asimismo, precisa que adicional a los setenta y cinco millones de pesos, aprobados por el Poder Legislativo en favor del Poder Judicial para el pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia, señalados en el Presupuesto de Egresos de dos mil veintiuno; mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de fechas once de junio y veinte de septiembre, ambos de dos mil veintiuno, se autorizaron en favor del Poder Judicial **dos ampliaciones presupuestales**, una por la cantidad de **veinte millones de pesos** y la otra por la cantidad de **diez millones de pesos**, para ser destinados al pago de jubilaciones. Concluyendo se ha ministrado a favor del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, la cantidad de **ciento cinco millones de pesos**, para dicho concepto. Por lo que considera que el Poder Judicial cuenta con los recursos económicos suficientes para hacer frente al pago de los emolumentos correspondientes y dar cumplimiento al decreto de pensión que fue impugnado.

Atento a lo anterior, estima que el Poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus exservidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo estatales, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el Presupuesto de Egresos anual, cuyo monto incrementará en la medida que lo haga dicho monto total.

Así pues, sostiene que los actos emitidos por el Poder Ejecutivo estatal, relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional, así como a la demás normativa en la materia.

Independientemente de lo señalado, indica que el Ejecutivo estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el citado Poder Judicial con sus jubilados, por lo que el Ejecutivo sólo debe hacerse cargo de sus propias obligaciones no así de las obligaciones que deje de cumplir el Poder Judicial. En ese sentido, indica que el Poder Judicial del Estado de Morelos es quien tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponden.



• **Secretario de Gobierno.** En relación a los hechos, únicamente reconoce como cierto, que el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, por el que se concede pensión por jubilación a Graciela Cantillo Hernández, indicando que no se debe inadvertir que la publicación no es un acto que se realiza de manera unilateral, sino que se realiza en virtud de la solicitud de publicación por parte del Poder Legislativo.

• En el apartado de conceptos de invalidez, señala que si bien el Poder Judicial reclama la invalidez del decreto de mérito, el mismo se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios respecto del acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, por lo que resulta evidente que se encuentra llamado a la presente controversia constitucional, en atención a un requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido, promulgado o publicado el decreto impugnado, para la adecuada tramitación y resolución de la controversia constitucional en que se actúa.

Señala que el secretario de Gobierno, en el proceso legislativo para la emisión del decreto que se impugna, llevó a cabo su publicación, sin que tal acto haya sido motivo de impugnación por vicios propios, por lo que es falso que la autoridad que se representa viole en perjuicio del Poder Judicial actor, las disposiciones constitucionales que invoca en su concepto de invalidez.

Precisa, al secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado, en el acto de publicación del decreto, que es el único acto que le resulta atribuible, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala la parte demandante, lo que da cuenta de la satisfacción y apego literal del citado acto, a los textos de la Constitución Local y la ley orgánica transcritos; razón por la cual la impugnación que formula el Poder Judicial actor en su contra, resulta notoriamente improcedente e infundada, en virtud de que bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de dicho Poder actor, sino que el actuar del secretario de Gobierno se encuentra apegado a las facultades legales que le han sido conferidas.



8. **Pedimento.** El fiscal general de la República y la consejera Jurídica del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

9. **Alegatos.** Las partes no formularon alegatos en el presente asunto.

10. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite respectivo, el diez de enero de dos mil veintidós tuvo verificativo la audiencia de ley; consecuentemente el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción para el efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

11. **Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de dos de marzo de dos mil veintidós, dictado por la Ministra Presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

12. La Primera Sala de la Suprema Corte es competente para conocer de esta controversia, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal;¹ 1 de la ley reglamentaria de la materia;² 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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



relación con el artículo 37, párrafo primero,⁴ del reglamento interior de este Alto Tribunal y los puntos segundo, fracción I, párrafo primero, y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece,⁵ al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno dado el sentido de la presente controversia constitucional.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

13. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el Poder actor.

"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; ..."

⁴ **"Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente reglamento interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante acuerdos generales. ..."

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

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

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁶ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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



14. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como tal el siguiente:

"IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO:

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número **Dos Mil Cuatrocientos Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5968, de fecha veintiocho de julio de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **GRACIELA CANTILLO HERNÁNDEZ**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, **sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.**"

15. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda se advierte, en específico, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya **otorgado una pensión por jubilación** a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

16. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene únicamente al artículo 2o. del Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

17. Ahora bien, en su escrito de demanda, el Poder Judicial alude de manera reiterada al Presupuesto de Egresos Local para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno; no obstante, esto no implica que lo señale como norma general o acto impugnado. En efecto, el actor afirma en su concepto de invalidez que se refiere a dicho presupuesto porque no contempla un "*pago específico y especial para cubrir la pensión [por jubilación] del decreto que por esta vía se combate*",⁷ por lo que se concluye que no pretende combatir el presupuesto propiamente.

⁷ Al respecto, véanse las páginas 15 y 16 del escrito de demanda del actor.



18. Similares consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver las diversas controversias constitucionales 60/2021,⁸ 62/2021⁹ y 65/2021,¹⁰ el dos de marzo de dos mil veintidós, trece de octubre de dos mil veintiuno y veintiséis de enero de dos mil veintidós, respectivamente. En las que esta Sala sostuvo que las referencias a dicho presupuesto son sólo parte de la compleja argumentación para demostrar la invalidez del decreto de pensión impugnado.

19. En todo caso, aun suponiendo que el actor impugnara el presupuesto en esta controversia, lo conducente sería sobreseerla por extemporánea, porque entre la publicación del Decreto 1105, que contiene el presupuesto referido [es un hecho notorio¹¹ que se publicó el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte] y su posible impugnación en esta vía (el tres de septiembre de dos mil veintiuno) transcurrieron más de ocho meses, excediendo el plazo legal de treinta días para promover la demanda.

20. Finalmente, es un hecho notorio¹² que en sesión pública de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 15/2021, donde se invalidaron los artículos y anexos del Decreto 1105, en las partes donde se asigna el presupuesto al Poder Judicial del Estado.¹³

⁸ Aprobada por unanimidad de votos, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, se aparta de los párrafos veinticuatro y treinta y uno.

⁹ Aprobada por unanimidad de votos en el fondo y, por mayoría en esta consideración, apartándose la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁰ Aprobada por unanimidad de votos, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, se aparta de los párrafos diecisiete, cincuenta y dos y cincuenta y tres; la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, con el sentido, pero se separa de algunas consideraciones conforme a precedentes.

¹¹ Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria: "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

¹² Ver *supra* nota 7.

¹³ Los puntos resolutivos son los siguientes:

"PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

"SEGUNDO.—Se declara la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.



III. OPORTUNIDAD

21. El artículo 21, fracciones I y II,¹⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será:

a) 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;

b) 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.

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

23. En el caso, **se impugna un acto**, en tanto que el Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiocho de julio de dos mil veintiuno, a través del cual se otorga pensión por jubilación a Graciela Cantillo Hernández, no reviste las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, propias de las normas ge-

"TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*."

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

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

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



nerales; **sino que se trata de un acto específico** relacionado con la determinación por parte del Poder Legislativo, de otorgar pensión por jubilación a quien prestó sus servicios en los Poderes Ejecutivo y Judicial, ambos del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto del Poder Judicial.¹⁵

24. Es decir, crea situaciones jurídicas particulares y concretas.

25. En este caso, la demanda se presentó de manera oportuna, porque el Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco impugnado, se trata de un acto legislativo que fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, el **veintiocho de julio de dos mil veintiuno**. Por ello, el plazo legal para su impugnación **transcurrió del dos de agosto al diez de septiembre de dos mil veintiuno**.¹⁶

26. En esas condiciones, siendo que **la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el**

¹⁵ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 23/99, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo **es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley.** Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general."

¹⁶ A dicho plazo deben descontarse los días: veintinueve, treinta, treinta y uno de julio, y uno de agosto, que precedieron al cómputo respectivo; siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto, así como cuatro y cinco de septiembre, todos de dos mil veintiuno, 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 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



tres de septiembre de dos mil veintiuno, tal como se advierte del sello que obra en el escrito de demanda, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

27. La demanda fue presentada por parte legítima, toda vez que, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,¹⁷ el Poder Judicial del Estado de Morelos, es uno de los órganos que se encuentran legitimados para promover controversia constitucional.

28. Por su parte, de los artículos 10, fracción I¹⁸ y 11, primer párrafo,¹⁹ de la ley reglamentaria se desprende que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que la promueva y deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

29. En el presente asunto, la demanda de controversia constitucional fue promovida, por **Rubén Jasso Díaz**, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del **Poder Judicial del Estado de Morelos**; personalidad que le fue reconocida en el auto de admisión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno. Al respecto, se tiene que para acreditar lo anterior, acompañó al escrito de demanda copia certificada de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne cele-

¹⁷ "**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; ..."

¹⁸ "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

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

¹⁹ "**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. ..."



brada el cinco de mayo de dos mil veinte, en que se eligió al servidor público como Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

30. Por su parte el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos,²⁰ establece que corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad, representar al Poder ante los otros Poderes y en su nombre. En consecuencia, **Rubén Jasso Díaz** quien suscribió la demanda, cuenta con las facultades necesarias para representar al Poder Judicial de Morelos, por lo que el actor cuenta con la legitimación necesaria en la presente controversia constitucional.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

31. Las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva, toda vez que, en el acuerdo admisorio de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos al respecto, se tiene que:

a) Poder Ejecutivo. Es representado por **Samuel Sotelo Salgado**, consejero Jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento y sus atribuciones para representar en juicio a dicho Poder Ejecutivo, están previstas en el artículo 74, primer párrafo, de la Constitución Local²¹ y el artículo 36, fracción I a III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal.²²

²⁰ "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia; ..."

²¹ "**Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones."

²² "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su reglamento interior;



b) Poder Legislativo. Es representado por el **diputado Francisco Erik Sánchez Zabala**, presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de la junta previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en la que se le designó como presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, para el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil veintiuno al treinta y uno de agosto del año dos mil veintidós; y sus atribuciones para representar en juicio a dicha Cámara, están previstas en el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.²³

c) Secretario de Gobierno. Quien se ostenta con el cargo, es **Pablo Héctor Ojeda Cárdenas**, secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del nombramiento respectivo, expedida por el gobernador de esa entidad el primero de octubre de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de la referida entidad, el ocho de noviembre de ese mismo año.

32. Asimismo, debe precisarse que dichas autoridades cuentan con legitimación pasiva conforme lo establece el inciso h) fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, ya que a ellas se les atribuyen los actos impugnados en el presente asunto.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

33. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico; ..."

²³ "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; ..."



34. **VI.1.** Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación, refrendo y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno del Estado de Morelos, respectivamente, en relación con el decreto impugnado.

35. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.²⁴

36. **VI.2.** Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,²⁵ porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

37. La referida causa de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión de jubilación, es una cuestión que *involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando*. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia número **P/J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE

²⁴ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

" ...

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

²⁵ "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 ..."



VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁶

VII. ESTUDIO DE FONDO

38. **Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a analizar la validez del Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, a la luz de los conceptos de invalidez formulados por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

39. **Criterio jurídico.** A partir del análisis de los argumentos glosados en el apartado de antecedentes y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a Graciela Cantillo Hernández sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

40. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala en diversos precedentes, como las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 315/2017 y 168/2020,²⁷ 102/2019²⁸ y en particular, por haber sido resueltas re-

²⁶ "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Tesis: P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; Pleno; Tomo X, septiembre de 1999; página 710.

²⁷ Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, todos de dos mil diecisiete. Además, en sesiones de dos y nueve de



cientemente, las **controversias constitucionales 200/2020**,²⁹ **11/2021**, **24/2021**,³⁰ **62/2021**,³¹ **65/2021**³² y **60/2021**,³³ estableció lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público, conforme a lo siguiente:

41. Que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal,³⁴ 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.³⁵

mayo, así como veinte de junio, todos de dos mil dieciocho, y doce de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.

²⁸ Resuelta en sesión de catorce de abril y trece de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁹ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁰ Resueltas en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

³¹ Resueltas en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

³² Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, se aparta de los párrafos diecisiete, cincuenta y dos y cincuenta y tres; la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, con el sentido, pero se separa de algunas consideraciones conforme a precedentes

³³ Resuelta en sesión de dos de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, se aparta de los párrafos veinticuatro y treinta y uno.

³⁴ "**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. ..."

³⁵ "**Artículo 20.** El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."



42. Respecto del principio de división de poderes, se señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005**.³⁶

43. Conforme a ello, el Alto Tribunal, estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,³⁷ a saber:

³⁶ Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."

Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.

³⁷ Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

Tesis P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.



a) No intromisión

b) No dependencia

c) No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.

44. Asimismo, ha sostenido en dichos precedentes, que los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.**

45. Así pues, atendiendo a los precedentes en mención, la Primera Sala fijó el criterio consistente en que, actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que **es entendida como una forma de subordinación** frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

46. Además, se precisa que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004.**³⁸

Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

³⁸ 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



47. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

48. Dicho todo lo anterior, en el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios en los Poderes Ejecutivo y Judicial, ambos del Estado de Morelos, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**.

49. Lo anterior, sin establecer expresamente con cargo a qué partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, se debe realizar el pago; lo que actualiza una posible manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.³⁹

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 juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional."

Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

³⁹ Cabe señalar que 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, 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.



50. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, particularmente las ya citadas controversias constitucionales 200/2020, 11/2021, 24/2021, 62/2021, 65/2021 y 60/2021, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con dicho Poder Legislativo, aunado a que ordenó su pago sin expresar la fuente o la partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

51. Atendiendo a lo anterior, es que resulta importante dejar claro a los órganos demandados, que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

52. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,⁴⁰ el Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,⁴¹ 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.

⁴⁰ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco 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.

⁴¹ "**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."



53. 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,⁴² de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

54. 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.

55. Además, se ha destacado que, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse 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 y mucho menos 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.

⁴² **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. ..."



56. Conforme a lo expuesto, 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,⁴³ el 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 patronos del pensionista y por

⁴³ **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 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; ..."



cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

57. El Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación a Graciela Cantillo Hernández, sin determinar de manera específica con cargo a qué partida presupuestal correspondiente se realizaría dicho pago, y no únicamente ello, sino que, se impone la obligación al Poder Judicial de pagar dicha pensión al 85 % (ochenta y cinco por ciento) del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que se separe voluntariamente de sus labores, lo que implica que se haya dispuesto de presupuesto que ya se encuentra agotado.

58. Sin que sea óbice, lo señalado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos al contestar su demanda, en el sentido de que mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de once de junio y veinte de septiembre, ambos de dos mil veintiuno, respectivamente, se autorizaron a favor del Poder actor **dos ampliaciones presupuestales**, una por la cantidad de **veinte millones de pesos** y la otra por la cantidad de **diez millones de pesos**, para ser destinados al pago de jubilaciones; toda vez que, dicha ampliación presupuestal que señalan, no es materia de pronunciamiento en el presente asunto, aunado a que con los referidos recursos, no acreditan minuciosamente las condiciones legales y materiales para que el Poder actor pueda hacer frente a esa carga.

59. Lo anterior, sumado a que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre del dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 15/2021, en el sentido de declarar la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y **los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno**; ello al considerar que la modificación que efectuó el gobernador al proyecto presupuestario, impidió que la Legislatura de esa entidad federativa dictaminara y aprobara un monto global de presupuesto



para el Poder Judicial Local **teniendo como base la cantidad solicitada originalmente** por el Poder Judicial en su proyecto.

60. Por lo que concluyó que **los artículos y anexos que contienen las asignaciones presupuestarias al Poder Judicial Estatal** no garantizan que el presupuesto que fue reducido por el gobernador y así aprobado por la Legislatura efectivamente sea equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) mínimo del gasto programable que debe otorgársele al Poder Judicial del Estado de Morelos en el Presupuesto de Egresos .

61. Como se advierte, la Segunda Sala declaró la invalidez de los artículos décimo sexto, **en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos** y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que **se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno**; para el efecto de que el Congreso del Estado de Morelos, sin dilación alguna, tome las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al Poder Judicial de esa entidad federativa una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable en términos del artículo 40, fracción V, de la Constitución Local, en el entendido de que, para tal efecto, deberá precisar, con toda claridad y certeza, cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio dos mil veintiuno, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que para tal efecto prevé el artículo 2, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, del *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno*.

62. Hecho lo anterior, deberá transferir al Poder público actor la cantidad que, **en su caso**, resulte de la diferencia entre el cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable autorizado en el decreto de Presupuesto de Egresos para dos mil veintiuno y la asignación presupuestaria que se le hizo en cantidad total de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos).

63. Asimismo, procede desestimar lo señalado por las autoridades demandadas, cuando manifiestan que en el Presupuesto de Egresos Local para el dos



mil veintiuno se etiquetó a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios para las pensiones y las controversias constitucionales, porque el hecho mismo de que el Congreso Local otorgue la pensión es, *per se*, el acto que causa la invalidez, con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

64. Por consiguiente, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 2o. del Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiarían nuestra conclusión.⁴⁴

VIII. EFECTOS

65. 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.

66. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** del Decreto **Dos Mil Cuatrocientos Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, **única-mente en la porción del artículo 2o. que se indica:**

"ARTÍCULO 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 85 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separe vo-

⁴⁴ Tesis P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, p. 705. Registro digital: 193258.



luntariamente de sus labores, toda vez que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción II, inciso d), de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, **y será cubierto por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de decretos pensionarios controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Setenta y Seis, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."**

67. Toda vez que, el resto del decreto constituye un derecho a favor de la pensionada que satisfizo los requisitos legales para ello. Por tanto, la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, 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.

68. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a



partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

IX. DECISIÓN

69. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto Dos Mil Cuatrocientos Cinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta sentencia.

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 las señoras Ministras y de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos cuarenta y nueve, cincuenta, cincuenta y cinco y cincuenta y seis, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la controversia constitucional 15/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo III, marzo de 2022, página 2439, con número de registro digital: 30441.

La tesis de jurisprudencia P./J. 23/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 256, con número de registro digital: 194260.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA PROMOVERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE DETENTE LA TITULARIDAD DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN [ARTÍCULO 51, PUNTO 1, INCISO A), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ACUERDO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE ENERO DE DOS MIL UNO).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN RECAE EN LA PERSONA QUE TENGA LA TITULARIDAD DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES (ARTÍCULOS 14 Y 18 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES TIENEN LEGITIMACIÓN PARA ACUDIR AL JUICIO RELATIVO, SIN QUE SE REQUIERA LA CONCURRENCIA DE AMBAS O DE UNA REPRESENTACIÓN COMÚN (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN LO CONCERNIENTE AL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANEXOS 1 Y 32, EN EL RAMO 22, PUBLICADO EN



EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA POR COSA JUZGADA O COSA JUZGADA REFLEJA NO SE ACTUALIZA POR LA EXISTENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 224/2021 CON IDENTIDAD DE PARTES PERO QUE SE ENCUENTRA PENDIENTE DE RESOLUCIÓN (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN LO CONCERNIENTE AL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANEXOS 1 Y 32, EN EL RAMO 22, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA POR COSA JUZGADA O COSA JUZGADA REFLEJA NO SE ACTUALIZA POR LA EXISTENCIA DEL JUICIO ELECTORAL SUP-E-282/2021, AL NO EXISTIR IDENTIDAD EN LA COSA DEMANDADA, EN LA CAUSA, NI UNA INTERDEPENDENCIA ENTRE AMBOS ASUNTOS (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN LO CONCERNIENTE AL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANEXOS 1 Y 32, EN EL RAMO 22, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN LO CONCERNIENTE AL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANEXOS 1 Y 32, EN EL RAMO 22, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.



XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DENTRO DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, SIEMPRE QUE LA NORMA O EL ACTO AL QUE SE DIRIGE ESTÉ ÍNTIMAMENTE VINCULADO CON EL IMPUGNADO EN EL ESCRITO INICIAL, AUN CUANDO NO SE TRATE DE UN HECHO NUEVO O UNO SUPERVENIENTE (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN LO CONCERNIENTE AL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANEXOS 1 Y 32, EN EL RAMO 22, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL DECRETO IMPUGNADO CON MOTIVO DE LOS ACTOS QUE EL INSTITUTO ACTOR REALIZÓ PARA EJECUTAR EL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO, AL TENER ÉSTE LA OBLIGACIÓN DE CONTINUAR CON DICHO PROCESO SIN QUE SE SUBSANE EL POSIBLE VICIO PLANTEADO (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN LO CONCERNIENTE AL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANEXOS 1 Y 32, EN EL RAMO 22, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA IMPUGNAR LO RELATIVO A LAS REMUNERACIONES DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS ASIGNADAS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, AL ENCONTRARSE VIGENTE UNA MEDIDA CAUTELAR DICTADA EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA QUE LE PERMITE CALCULARLAS A



PARTIR DEL PARÁMETRO CONSTITUCIONAL SIN APLICAR LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES VIGENTE (ARTÍCULOS 13 Y VIGÉSIMO TRANSITORIO, ASÍ COMO RESPECTO DEL 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 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XV. 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.

XVI. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

XVII. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XVIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. CUENTAN CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO.

XIX. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

XX. 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.



XXI. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. MARCO CONSTITUCIONAL QUE LO RIGE.

XXII. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO.

XXIII. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. CUENTA CON AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA POR LO QUE LE CORRESPONDE ELABORAR, APROBAR, ADMINISTRAR Y EJERCER ANUALMENTE SU PRESUPUESTO DE EGRESOS, SUJETÁNDOSE A LA NORMATIVIDAD DE LA MATERIA.

XXIV. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. SU PATRIMONIO SE INTEGRA CON LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES QUE SE DESTINEN AL CUMPLIMIENTO DE SU OBJETO Y LAS PARTIDAS QUE ANUALMENTE SE SEÑALEN EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO CON LOS INGRESOS QUE RECIBA POR CUALQUIER CONCEPTO EN EJERCICIO DE SUS FACULTADES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 31, NUMERALES 2 Y 3, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

XXV. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. LE CORRESPONDE ELABORAR SU PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS CON AUTONOMÍA Y ENVIARLO AL EJECUTIVO FEDERAL PARA SER INTEGRADO AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, Y POSTERIORMENTE, SER APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

XXVI. PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. DEBE PREVER LA INCLUSIÓN PRECAUTORIA DEL PRESUPUESTO NECESARIO PARA LOS EJERCICIOS DE CONSULTA POPULAR Y REVOCACIÓN DE MANDATO, A FIN DE QUE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL LO INCLUYA EN SUS TÉRMINOS AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN QUE REMITA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA SU DISCUSIÓN Y POSTERIOR APROBACIÓN.



XXVII. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA FACULTAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA DISCUTIRLO, APROBARLO O MODIFICARLO DEBE SER CONGRUENTE CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

XXVIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CONFORME A ÉSTE LAS AUTORIDADES DEL ESTADO SOLAMENTE PUEDEN ACTUAR CUANDO LA LEY SE LOS PERMITA Y EN LA FORMA Y TÉRMINOS PRESCRITOS, DE AHÍ QUE ÚNICAMENTE PUEDEN EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES PREVISTAS EN LA LEY QUE REGULE SUS ACTOS Y CONSECUENCIAS.

XXIX. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS.

XXX. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA REFORZADA. SE EXIGE CUANDO SE DETECTA ALGUNA "CATEGORÍA SOSPECHOSA", ESTO ES, ALGÚN ACTO LEGISLATIVO EN EL QUE SE VEN INVOLUCRADOS DETERMINADOS VALORES CONSTITUCIONALES QUE EVENTUALMENTE PUEDEN PONERSE EN PELIGRO CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA O ADICIÓN DE QUE SE TRATE.

XXXI. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA REFORZADA. IMPLICA LA EXISTENCIA DE LOS ANTECEDENTES FÁCTICOS O CIRCUNSTANCIAS DE HECHO PARA LA CREACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS CORRESPONDIENTES, ASÍ COMO LA JUSTIFICACIÓN SUSTANTIVA, EXPRESA, OBJETIVA Y RAZONABLE DE LOS MOTIVOS POR LOS QUE EL LEGISLADOR DETERMINÓ LA EMISIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO DE QUE SE TRATE.

XXXII. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. LA FACULTAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA MODIFICAR EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO REMITIDO POR AQUÉLLOS ESTÁ CONDICIONADA AL DEBER DE REALIZAR UNA MOTIVACIÓN REFORZADA CON LOS ARGUMENTOS NECESARIOS PARA CONSTRUIR UNA JUSTIFICACIÓN SUSTANTIVA, EXPRESA, OBJETIVA Y RAZONABLE, CON EL PROPÓSITO DE DEMOSTRAR QUE NO SE AFECTARÁ EL DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES QUE LES FUERON OTORGADAS.



XXXIII. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. LA FACULTAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA DESVIRTUAR LOS ANTEPROYECTOS PRESENTADOS POR AQUÉLLOS CON RAZONAMIENTOS TÉCNICOS, DEBE INCLUIR, ADEMÁS DE UNA MOTIVACIÓN REFORZADA, LAS PRECISIONES TÉCNICAS QUE JUSTIFIQUEN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS SUFICIENTES PARA QUE PUEDAN DESEMPEÑAR SUS FUNCIONES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XXXIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS QUE SE PUEDE HACER VALER EN ESTE MEDIO DE CONTROL DEBE ESTAR VINCULADA CON EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA PARTE ACTORA, A FIN DE ACREDITAR SU INTERÉS LEGÍTIMO.

XXXV. AUTONOMÍA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. SU AFECTACIÓN PUEDE IMPLICAR LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA CIUDADANA.

XXXVI. REVOCACIÓN DE MANDATO. SU MARCO CONSTITUCIONAL.

XXXVII. REVOCACIÓN DE MANDATO. ES UN DERECHO DE LA CIUDADANÍA PARTICIPAR EN AQUEL PROCESO, EN EL QUE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL INTERVIENE EN SU CONVOCATORIA, ORGANIZACIÓN Y EMISIÓN DE RESULTADOS.

XXXVIII. REVOCACIÓN DE MANDATO. LA AFECTACIÓN DE LAS COMPETENCIAS OTORGADAS CONSTITUCIONALMENTE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, EN RELACIÓN CON AQUEL PROCESO, PUEDE INCIDIR NEGATIVAMENTE EN LA PROTECCIÓN Y GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA CIUDADANA.

XXXIX. AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. LA DISMINUCIÓN APROBADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS AL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS REMITIDO POR AQUÉL PARA SU APROBACIÓN SIN LA MOTIVACIÓN REFORZADA QUE CONTENGA LOS ARGUMENTOS TÉCNICOS Y LA JUSTIFICACIÓN SUSTANTIVA, EXPRESA,



OBJETIVA Y RAZONABLE DE LOS MOTIVOS DE ESA DECISIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR TANTO, EL PRINCIPIO RELATIVO (DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LOS ANEXOS 1 Y 32, RAMO 22, DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN ESPECÍFICO, EL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL).

XL. PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. LA DISMINUCIÓN APROBADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS AL ANTEPROYECTO REMITIDO POR AQUÉL, EN EL RUBRO REFERENTE A LA REVOCACIÓN DE MANDATO, SIN LA MOTIVACIÓN REFORZADA QUE CONTenga LOS ARGUMENTOS TÉCNICOS Y LA JUSTIFICACIÓN SUSTANTIVA, EXPRESA, OBJETIVA Y RAZONABLE DE LOS MOTIVOS DE ESA DECISIÓN, IMPLICA UNA AFECTACIÓN A SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS Y UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN SU PERJUICIO, ADEMÁS DE QUE SE VULNERAN LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS (DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LOS ANEXOS 1 Y 32, RAMO 22, DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN ESPECÍFICO, EL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL).

XLI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIDÓS, EN LO CONCERNIENTE AL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, QUE VINCULA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA QUE, DENTRO DEL LAPSO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS HÁBILES CORRESPONDIENTES A LOS PERIODOS ORDINARIOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACIÓN DE LA EJECUTORIA, ANALICE Y DETERMINE EN SESIÓN PÚBLICA LO QUE CORRESPONDA RESPECTO DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA ESE EJERCICIO FISCAL Y, DE ESTIMAR, EN USO DE SU FACULTAD EXCLUSIVA, QUE AUTORIZA RECURSOS ADICIONALES, DEBERÁ TOMAR LAS MEDIDAS INDISPENSABLES PARA QUE SE REALICE LA TRANSFERENCIA EFECTIVA DE LOS RECURSOS AL INSTITUTO ACTOR, PERO, SI DECIDE NO ATENDER



EL ANTEPROYECTO RELATIVO DEBERÁ PRESENTAR UNA MOTIVACIÓN REFORZADA DE SU DECISIÓN, EN ATENCIÓN A LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LA QUE GOZA EL INSTITUTO REFERIDO (DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LOS ANEXOS 1 Y 32, RAMO 22, DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN ESPECÍFICO, EL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL).

XLII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS AL MOMENTO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LOS ANEXOS 1 Y 32, RAMO 22, DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN ESPECÍFICO, EL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 209/2021. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 1 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y OMAR CRUZ CAMACHO.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
III.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	45
IV.	PRECISIÓN DE LA LITIS	Se tienen como impugnados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, los anexos 1 y 32, en lo relativo al ramo 22 del Instituto Nacional Electoral (INE), y 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.	46
V.	OPORTUNIDAD	La controversia constitucional es oportuna .	51



VI.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La controversia se promovió por parte legitimada .	52
VII.	LEGITIMACIÓN PASIVA	La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal y la Secretaría de Gobernación tienen legitimación pasiva.	52
VIII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	<p>Se declara infundada la causa de improcedencia relativa a que era necesaria la presencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión como partes demandadas. Ello porque es posible demandar a una sola de ellas, toda vez que cada una cuenta con diversas atribuciones exclusivas en las que no interviene la otra.</p> <p>Se declara infundada la causa de improcedencia relativa a la cosa juzgada refleja, al no existir identidad en la cosa demandada con otros juicios radicados en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Se declara infundada la causa de improcedencia relativa a que la Secretaría de Gobernación sólo participó en el refrendo que es un proceso formal de validez. Ello toda vez que esta Suprema Corte ha entendido que el refrendo es un proceso que reviste autonomía, como medio de control, por lo que al haber intervenido en el decreto cuenta con legitimación pasiva.</p> <p>Se declara infundada la causa de improcedencia relativa a la no afectación competencial del INE por la reducción presupuestal, toda vez que son argumentos que se encuentran relacionados con el fondo del asunto.</p> <p>Se desestiman las causas de improcedencia contra la ampliación de demanda, toda vez que con ella sólo</p>	54



se tuvo al INE ampliando los conceptos de invalidez. Esta ampliación de los conceptos es, además, oportuna, dado que se encuentra dentro del plazo para promover la demanda original. Finalmente, se considera que no han cesado los efectos del acto impugnado como consecuencia de las acciones que el propio INE señaló en la referida ampliación, porque éste tenía la obligación de continuar con este procedimiento sin que por ello se subsanara el posible vicio en el presupuesto impugnado.

Se advierte de oficio la causa de improcedencia relativa a la ausencia de un principio de afectación tratándose de las remuneraciones de los servidores públicos del INE. Ello porque, dada la medida cautelar dictada por esta Primera Sala al resolver el recurso de reclamación 68/2021-CA derivado de la controversia constitucional 80/2021, la afectación alegada no es susceptible de actualizarse de forma real e inminente, toda vez que la suspensión se concedió para el efecto de que las remuneraciones que percibieran los servidores públicos del INE en el ejercicio fiscal 2021 y hasta en tanto se resolviera la controversia, no fueran fijadas en los términos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Por lo que dicha medida cautelar permite al INE calcular las remuneraciones que corresponden a sus servidores públicos, a partir del parámetro constitucional, sin aplicarse la Ley Federal de Remuneraciones vigente. Finalmente se advierte como hecho notorio que el INE ha emitido diversos acuerdos que evidencian cómo



		<p>el acatamiento de la suspensión referida ha hecho inexistente un principio de afectación tratándose de las remuneraciones de su personal asignadas en el presupuesto de egresos, pues las mismas permanecen en los términos aprobados por el instituto en su anteproyecto de presupuesto de egresos.</p> <p>Dado lo anterior, en la presente controversia constitucional, tratándose de la impugnación 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., no se evidencia un principio de afectación en contra del INE, dadas las consideraciones anteriores, por lo que debe sobreseerse en ese aspecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal.</p> <p>Se aclara que lo anterior no repercute en la impugnación que hace el instituto actor de los anexos 1 y 32, ambos en el ramo 22, en lo relativo a la reducción presupuestal autorizada por la Cámara de Diputados, pues dicho aspecto no se inscribe dentro de la litis y medidas dictadas en la controversia constitucional 80/2021, por lo que no puede resultar aplicable el razonamiento hasta aquí desarrollado.</p>	
IX.	ESTUDIO DE FONDO	Se declara fundado el argumento relativo a que la Cámara de Diputados no motivó reforzadamente la modificación que hizo al anteproyecto que presentó, en atención a su calidad de órgano constitucional autónomo;	85



además de que tal ajuste compromete las funciones del INE, lo que puede traducirse en una franca violación a los derechos fundamentales de carácter político-electoral.

En el caso concreto, la Cámara de Diputados redujo en más de 26% el presupuesto solicitado por el INE sin motivar en ningún sentido dicha disminución. Si bien la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de modificar la cantidad originalmente solicitada por el INE, lo cierto es que debía cumplirse con un estándar de motivación reforzada que diera cuenta de las razones objetivas y justificadas para realizar una reducción, ello al estar en juego dos garantías relevantes: la autonomía presupuestal de los órganos constitucionales autónomos y la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Por lo tanto, la reducción que realizó la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2022 careció de una motivación en la que se demostrara que los recursos asignados al actor eran, en principio, suficientes para colmar los gastos generados en cumplimiento de las obligaciones constitucionales del INE y, en consecuencia, que no se causaba afectación ni a su autonomía, ni a los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Así, lo procedente es declarar la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, en específico, el presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral.



X.	EFFECTOS	<p>Los efectos de la presente sentencia se traducen en la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, en la porción ya apuntada.</p> <p>Para subsanar la inconstitucionalidad planteada, la Cámara de Diputados deberá analizar y determinar lo que corresponda respecto al anteproyecto de presupuesto de egresos del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal 2022, que contiene una cifra total de \$24,649'593,972.00 y, de estimar que procede autorizar recursos adicionales, deberá tomar las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de los recursos al instituto actor. Empero, si la decisión que adopte la Cámara de Diputados se define en el sentido de no atender la propuesta presentada por el INE, deberá presentar una motivación reforzada de su decisión.</p>	121
----	-----------------	---	-----

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **primero de junio de dos mil veintidós**, mediante el cual se emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la controversia constitucional 209/2021, promovida por el Instituto Nacional Electoral, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de diversos artículos y anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, publicado el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.



I. ANTECEDENTES

1. **Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto Nacional Electoral.**¹ El Instituto Nacional Electoral (en adelante, el "INE") remitió al Poder Ejecutivo Federal un anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2022, para ser incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por un monto de **dieciocho mil ochocientos veintisiete millones setecientos cuarenta y dos mil doscientos sesenta y ocho pesos (\$18,827'742,268.00)**, con la siguiente distribución:²

Concepto	Monto
Presupuesto base	11,225'455,783
Cartera institucional de proyectos	1,858'712,686
Organizar Procesos Electorales Locales	885'902,408
Organizar Proceso Electoral Federal	7'278,929
Fortalecer la Cultura Democrática, la Igualdad de Género y la Inclusión	98'029,228
Fortalecer la Gestión y Evaluación Administrativa y Cultura de Servicio Público	472'365,662
Fortalecer los Mecanismos de Actualización de los Procesos Registrales	240'646,118
Fortalecer el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	37'424,463
Fortalecer la Equidad y Legalidad en el Sistema de Partidos Políticos	106'252,682
Coordinar el Sistema Nacional Electoral	10'813,196
Subtotal	13,084'168,469

¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2022, INE/CG1445/2021, aprobado el 27 de agosto de 2021, publicado en la Gaceta Electoral número 48 de 2021.

² Puntos primero y quinto del Acuerdo INE/CG1445/2021.



Revocación de mandato	3,830'448,091
Consulta popular	1,913'125,708
Subtotal	5,743'573,799
Total	18,827'742,268

2. Asimismo, dentro de las bases generales del anteproyecto de presupuesto 2022, el INE consideró la estructura ocupacional y percepciones de sus trabajadores, en los siguientes términos:



Bases Generales del Presupuesto 2022

ESTRUCTURA OCUPACIONAL 2022							EROGACIONES POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMAS DE ANCIOR PARA EL RETIRO				TOTAL	
NIVEL	NUMERO DE PLAZAS	BIENIO COMPACTADO	COMPENSACION GARANTIZADA	ASIGNACIONES ADICIONALES AL BIENIO	GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	DEPENSA	PRIM VACACIONAL	EROGACIONES POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL	FOVORISSE	SEGUROS	SISTEMA DE ANCIOR PARA EL RETIRO	TOTAL
V02	11	6,427,880	224,48,560	0	4,948,306	0	179,730	57,1381	177,462	4,633,952	70,903	39,706,700
UB0	1	498,244	2,132,200	0	446,729	4,500	13,841	52,937	16,132	419,246	4,463	3,590,062
VB1	1	495,244	2,133,600	0	446,633	4,200	13,841	42,411	16,132	419,423	4,463	3,578,454
TEC3	11	4,160,352	24,717,132	0	4,634,241	46,200	113,393	539,932	177,462	4,539,574	70,903	39,252,330
T02	1	373,632	2,227,796	0	440,143	4,200	13,302	42,411	16,132	419,532	4,463	3,549,661
TAC2	3	397,681	6,440,650	0	5,260,669	52,000	127,455	127,233	46,294	1,176,793	13,262	16,116,438
T021	4	1,229,080	6,021,184	0	1,657,732	16,800	61,404	181,390	61,404	1,495,000	24,542	12,630,279
T024	1	307,601	1,942,426	0	388,413	4,200	12,898	49,550	16,517	385,142	4,141	3,099,196
T025	2	614,680	3,844,560	0	755,222	7,200	27,595	90,286	30,702	714,202	12,252	6,087,361
T026	1	307,601	1,885,152	0	377,242	4,200	12,898	49,550	16,517	381,961	4,141	2,989,954
SP0A0	2	541,232	3,719,728	0	714,932	7,400	25,036	71,102	27,964	695,230	10,282	3,779,500
SPB1C	3	811,981	5,557,632	0	1,079,879	12,000	32,554	124,320	40,594	1,002,162	16,293	1,636,189
SPB1B	11	2,376,294	15,150,342	0	3,144,233	30,800	82,638	482,860	148,652	3,752,322	59,481	31,586,166
SPC0B	1	270,636	1,520,268	0	354,911	4,200	12,511	44,372	13,522	328,181	5,413	2,381,163
SPB1A	17	4,600,932	29,802,264	0	5,996,337	71,400	197,804	710,144	230,644	6,752,141	92,611	46,377,273
SPC0A	10	2,796,240	17,516,240	0	3,099,690	42,000	70,168	417,332	135,200	3,346,358	54,104	28,256,982
SPB1	1	270,636	1,571,564	0	347,126	4,200	12,511	35,676	13,532	334,116	5,413	2,739,689
SPC2	6	1,621,816	9,664,344	0	2,079,174	25,200	46,100	222,252	81,192	1,990,800	32,476	16,765,260
SPC2	24	3,203,632	19,328,688	0	4,158,348	102,000	205,612	426,748	140,384	3,981,680	132,952	34,648,400
RE0	8	2,182,681	12,200,064	0	2,442,200	33,000	60,144	334,000	108,254	2,325,300	43,244	19,830,432
RE1	4	1,091,340	6,100,032	0	1,221,100	16,500	30,072	167,000	54,127	1,169,350	21,622	9,964,372
RE1	1	270,636	1,491,276	0	306,105	4,200	12,511	35,676	13,532	329,262	5,413	2,404,779
RA2	8	2,638,176	11,943,136	0	2,209,344	33,600	66,614	292,771	101,912	2,190,424	40,738	18,025,347
RA1	10	2,547,720	13,771,040	0	2,148,670	42,000	79,778	268,034	127,390	2,273,200	50,902	22,496,364
RF4	10	2,547,720	13,161,600	0	2,242,500	42,000	79,778	417,730	127,390	2,634,200	50,902	21,634,440
QD2	6	1,538,632	7,981,816	0	1,583,280	25,200	46,462	200,448	76,444	1,579,462	35,584	12,255,234
QD1	1	254,772	1,273,836	0	357,770	4,200	12,511	41,772	12,739	356,162	6,062	2,100,116
QD0	1	254,772	1,211,556	0	346,236	4,200	12,511	41,772	12,739	346,807	5,996	2,032,200
QD5	24	254,772	1,182,416	0	241,205	4,200	12,511	33,891	12,739	244,793	5,996	1,396,208
QD1	2	509,544	2,234,144	0	470,162	8,400	14,954	75,252	25,471	691,182	11,992	3,021,330
QD1	2	509,544	2,234,144	0	470,162	8,400	14,954	75,252	25,471	691,182	11,992	3,021,330
Q42	1	251,112	1,004,124	0	319,860	4,200	12,511	34,013	12,557	327,367	5,023	1,821,881
QA1	8	2,909,988	16,024,544	0	1,873,288	33,600	66,881	289,428	100,456	1,753,344	40,148	13,395,780
EQ2	16	2,514,360	13,956,768	0	2,085,740	42,000	83,708	411,763	125,576	2,184,630	60,254	17,457,980
EQ1	20	2,502,200	13,683,120	0	4,132,120	64,000	129,254	623,660	251,140	4,311,600	106,460	34,854,240
SPB3C	2	413,136	2,010,048	0	466,912	8,400	16,476	67,738	20,658	454,662	7,266	2,363,032
PO2	3	609,041	3,045,165	0	696,873	12,600	24,714	101,294	34,902	548,904	9,186	4,854,861
SPB3B	2	2,479,136	11,726,784	0	2,373,684	50,400	88,364	386,274	123,340	2,500,688	65,584	19,756,414
SPC1	152	4,666,300	28,800,000	0	5,366,556	20,800	41,683	163,276	56,670	5,099,726	107,026	43,876,256
SPB3A	12	2,479,136	11,726,784	0	2,373,684	50,400	88,364	386,274	123,340	2,500,688	65,584	19,756,414
SPC2	29	4,131,360	19,796,320	0	3,922,140	64,000	114,770	593,396	206,550	4,695,776	122,481	31,837,434
PB4	16	3,098,200	14,674,784	0	2,964,692	62,000	114,808	414,004	144,936	3,237,672	81,296	23,817,648
PB3	1	2,065,280	9,142,360	0	1,869,160	24,000	47,380	338,680	103,290	1,964,950	41,202	16,626,110
SPB4C	1	202,488	976,912	0	179,372	4,200	12,511	38,680	10,507	195,762	4,069	1,250,544
SPB4B	602	21,666,216	31,006,960	0	19,712,463	449,400	601,973	3,164,014	1,083,205	20,345,203	433,290	107,632,352
SPB4D	6	1,214,928	5,027,696	0	1,039,254	25,200	50,610	192,610	60,750	1,110,022	24,298	6,270,696
SPC0A	220	46,206,762	191,142,344	0	20,550,390	181,800	376,128	1,316,147	421,426	43,060,811	1,074,043	332,366,078
PB1	24	4,357,232	19,391,040	0	4,113,440	100,800	137,112	651,636	247,936	4,411,752	93,168	34,471,176
SPB4A	7	3,142,560	12,571,144	0	2,855,556	71,400	140,622	611,256	207,726	3,063,282	73,386	24,344,426
SPB4B	25	11,516,120	48,311,144	0	10,655,884	129,400	207,492	1,050,777	357,335	11,717,747	283,298	40,626,122
PA4	1	202,488	921,736	0	170,489	4,200	12,511	26,918	10,125	186,230	4,069	1,411,034
SPF4	25	5,042,200	25,202,900	0	4,837,120	140,000	263,125	2,043,473	703,125	4,832,225	112,296	20,817,648
PA3	206	41,510,040	165,811,390	0	34,498,425	611,000	1,103,120	5,838,288	2,075,625	37,165,065	830,260	289,743,288
PA2	1	202,488	777,924	0	183,032	4,200	12,511	28,818	10,125	176,939	4,069	1,371,033



Bases Generales del Presupuesto 2022

ESTRUCTURA OCUPACIONAL 2022							EROGACIONES POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS				SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO	TOTAL
NIVEL	NÚMERO DE PLAZAS	SUELDO CONTRATADO	COMPENSACION GARANTIZADA	ADORNACIONES ADICIONALES AL SUELDO	GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	DESPENSA	PRIMA VACACIONAL	CUOTAS AL ISSESTE	FOVISESTE	SEGUROS		
NA1	40	292,520.00	292,520.00	0.00	2,552.00	80.000	224.160	1,553.000	45,250.00	2,553.500	141.641	55,888.499
PA1	3	607.842	2,137.902	0.00	405.004	12,000	16,376	79,854	30,375	901.600	10.190	3,853.848
SP00G	3	1,008,720	3,569,700	0.00	788,560	21,000	29,200	158,230	50,440	1,828,950	20,190	6,370,540
SP00E	66	11,096,200	37,477,482	0.00	8,008,360	531,000	309,200	1,629,092	564,140	3,363,100	351,260	49,559,300
NC3	10	2,917,440	8,613,240	0.00	1,861,300	42,000	56,004	330,770	100,800	1,627,700	40,200	12,859,800
NC2	6	3,219,440	9,992,200	0.00	1,653,700	25,000	33,000	176,391	60,550	463,900	54,200	7,344,700
SP05A	130	27,235,440	83,623,040	0.00	11,953,000	567,000	756,240	4,062,304	1,364,800	21,536,200	544,720	30,850,319
SP05	100	21,163,120	63,114,340	0.00	14,250,000	440,000	581,400	3,067,230	1,059,240	16,416,240	423,720	26,196,180
NC1	1	201,744	616,700	0.00	148,862	4,000	5,000	26,200	9,000	166,200	4,000	1,199,960
NR0	1	731,520	2,487,024	0.00	350,176	16,000	20,314	104,106	33,100	665,164	14,620	4,230,000
NR1	1	162,832	172,120	0.00	120,320	4,000	5,000	24,000	7,400	149,200	3,000	1,155,240
NA4	1	182,432	582,784	0.00	220,514	4,000	5,000	54,014	3,420	147,113	3,600	1,096,550
NA3	2	364,864	1,167,216	0.00	441,028	8,000	10,000	108,028	6,840	294,748	7,200	2,202,200
NA2	1	182,432	584,684	0.00	220,514	4,000	5,000	54,014	3,420	147,113	3,600	1,100,240
NA1	2	364,864	1,169,512	0.00	441,028	8,000	10,000	108,028	6,840	294,748	7,200	2,203,500
NC2	10	1,837,700	5,293,440	0.00	1,154,360	40,000	48,100	224,091	73,290	1,346,300	31,800	3,714,200
SP06G	12	1,792,224	5,366,344	0.00	1,104,360	50,000	63,574	363,074	119,616	1,533,652	35,800	11,397,900
SP06E	6	746,760	2,564,052	0.00	532,300	21,000	27,400	122,465	37,240	556,600	14,400	1,922,900
MB4	3	298,704	1,017,424	0.00	124,270	8,000	10,201	39,266	14,500	91,200	5,200	1,163,000
SP07E	851	22,592,160	70,747,440	0.00	16,360,800	1,024,000	1,321,400	3,229,500	1,027,140	19,479,600	461,140	139,606,400
SP07A	137	1,486,912	4,500,260	0.00	1,100,500	40,000	50,000	200,000	66,000	1,050,500	25,800	3,600,800
SP08	10	1,480,520	4,524,600	0.00	1,050,700	40,000	41,400	215,748	74,600	1,245,570	29,800	3,913,180
ME0	3	448,968	1,447,300	0.00	1,847,300	12,000	15,400	63,700	22,400	126,400	9,800	2,700,800
EP04	402	6,003,004	19,752,564	0.00	41,025,700	1,638,400	1,607,300	8,872,904	3,000,100	59,170,000	1,201,170	300,964,072
EP03	335	5,000,200	15,600,300	0.00	32,672,630	1,407,000	1,303,300	6,308,261	2,091,700	43,556,500	1,000,200	296,461,670
MA4	26	3,475,200	11,936,436	0.00	5,279,200	189,000	207,600	84,000	27,400	1,027,000	77,800	2,927,400
MA3	1	1,241,004	4,004,300	0.00	1,719,322	37,000	45,200	176,370	47,000	1,847,600	26,800	2,718,900
SP04G	1	459,000	1,461,704	0.00	573,100	12,000	15,400	61,400	21,400	120,000	2,800	302,300
MA2	5	746,300	2,283,200	0.00	476,425	21,000	26,700	112,200	32,270	505,200	14,800	4,226,400
SP04E	7	226,100	706,120	0.00	139,600	6,000	7,200	27,000	8,000	100,000	2,800	1,017,320
SP04D	3	459,000	1,413,760	0.00	336,825	15,000	19,500	41,700	11,400	117,200	2,000	1,298,200
SP04A	5	746,300	2,192,000	0.00	462,270	21,000	26,700	122,200	37,270	513,180	14,800	4,138,900
MA1	3	1,241,004	3,963,960	0.00	1,719,322	37,000	45,200	176,370	47,000	1,847,600	26,800	2,719,900
SP07E	3	1,241,004	3,963,960	0.00	1,719,322	37,000	45,200	176,370	47,000	1,847,600	26,800	2,719,900
SP07A	50	1,740,000	5,206,000	0.00	4,480,000	210,000	196,400	1,017,770	327,200	2,660,600	420,200	39,480,500
SP07B	140	2,127,000	6,390,712	0.00	10,119,300	408,000	393,211	2,979,614	1,004,400	16,406,640	426,400	18,729,200
LC4	402	1,480,200	4,440,200	0.00	1,771,800	62,000	74,000	1,220,600	380,000	1,610,400	40,000	3,900,000
LC3	3	428,514	1,464,304	0.00	552,240	12,000	11,000	70,270	21,420	320,900	6,720	2,011,674
LC2	1	148,864	462,560	0.00	177,000	4,000	5,000	20,000	6,000	100,000	2,000	200,000
LC0	1	714,500	2,144,600	0.00	872,000	36,000	44,000	220,330	66,600	400,000	10,000	1,000,000
LC1	56	2,409,440	7,250,120	0.00	3,468,480	218,000	206,201	1,000,392	317,480	5,956,770	148,610	33,990,000
KA4	10	482,972	1,456,800	0.00	595,200	24,000	3,200	16,700	5,100	70,000	1,800	200,000
LA1	66	749,440	2,258,400	0.00	11,831,310	705,000	666,792	3,264,440	1,200,100	16,272,310	400,140	100,979,712
KA2	10	482,972	1,456,800	0.00	595,200	24,000	3,200	16,700	5,100	70,000	1,800	200,000
KA3	1	130,524	281,142	0.00	66,620	3,000	3,800	23,614	7,170	33,000	2,800	542,500
KA0	1	130,524	276,604	0.00	65,716	4,200	5,200	18,464	7,170	7,900	2,800	522,340
KA1	10	1,371,440	4,126,020	0.00	1,721,720	109,000	102,700	524,510	172,700	1,144,440	27,200	11,444,000
SP08E	41	2,364,276	11,000,640	0.00	4,426,380	172,000	160,000	772,663	276,000	3,142,200	110,240	20,715,100
SP08D	1	461,800	1,400,000	0.00	567,400	20,000	24,000	97,000	28,000	110,000	3,000	1,400,000
SP08C	1	242,340	746,340	0.00	304,200	12,000	15,000	61,000	18,000	76,000	2,000	900,000
SP08B	10	1,300,600	3,946,240	0.00	3,002,200	120,000	113,000	302,340	90,700	1,190,000	30,000	7,412,500
NR1	4	853,144	2,559,560	0.00	390,800	16,000	19,600	79,600	25,000	293,200	30,200	870,960
FR00A	19	2,452,760	7,434,204	0.00	3,780,200	150,000	142,500	371,660	125,600	1,580,600	50,000	9,096,616



Bases Generales del Presupuesto 2022

ESTRUCTURA OCUPACIONAL 2022							EROGACIONES POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS				SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO	TOTAL
NIVEL	NÚMERO DE PLAZAS	SUELDO CONTRATADO	COMPENSACION GARANTIZADA	ADORNACIONES ADICIONALES AL SUELDO	GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	DESPENSA	PRIMA VACACIONAL	CUOTAS AL ISSESTE	FOVISESTE	SEGUROS		
SP08E	100	15,364,800	38,248,800	694,800	6,779,800	204,000	482,840	2,333,240	719,840	837,120	315,800	56,296,500
KA1	61	617,960	1,852,416	327,144	1,040,000	154,000	164,000	1,040,000	336,400	314,160	117,460	2,105,916
KA2	4	516,160	916,896	26,160	229,360	15,000	14,200	77,770	26,320	27,412	80,800	1,842,602
KA3	10	1,024,320	2,917,440	62,320	707,520	54,000	65,200	264,510	85,500	97,460	34,200	4,400,760
KA4	4	800,880	1,893,024	39,160	419,280	16,800	18,000	80,920	26,320	26,200	50,800	1,793,652
KC1	7	811,644	1,495,032	35,200	365,280	29,400	24,400	131,650	46,340	46,660	15,540	1,677,144
KC2	500	500,000	1,500,000	0.00	240,000	16,000	19,000	48,100	15,000	25,910	10,000	1,717,000
KC3	11	1,046,472	2,211,132	112,000	548,390	36,200	34,800	175,560	57,160	63,160	24,510	4,053,130
SP08D	8	1,007,640	1,606,544	42,200	81,000	37,600	37,600	157,000	61,000	61,000	20,300	1,399,560
SP08B	41	5,164,032	7,731,336	200,240	1,944,732	172,000	140,200	706,110	202,500	250,070	100,270	16,221,121
RE0	3	1,533,648	1,839,480	46,200	401,520	21,800	21,800	102,270	56,300	56,300	21,200	2,600,440
EP04A	185	14,844,800	45,906,800	679,600	5,424,200	400,000	400,000	22,000,400	7,000,000	744,870	644,870	64,400,000
RE1	376	20,419,464	25,550,040	897,120	3,356,560	747,000	629,420	3,301,020	1,150,084	1,697,884	811,270	71,567,404
EP04B	22	28,793,024	37,956,360	1,064,800	3,919,120	180,000	187,800	17,779,500	5,373,500	3,373,500	1,434,000	50,000,000
RE2	109	41,438,208	57,520,620	1,658,160	1,381,100	1,151,111	1,151,111	5,261,620	1,215,042	1,904,910	602,700	62,921,702
JA4	1	742,700	990,300	30,240	362,960	25,000	26,200	104,117	38,220	33,560</		

Segunda Parte PRIMERA SALA



Bases Generales del Presupuesto 2022

ESTRUCTURA OCUPACIONAL 2022

NIVEL	NUMERO DE PLAZAS	SUELDO COMPACTADO	COMPENSACION GARANTIZADA	ASIGNACIONES ADICIONALES AL SUELDO	GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	DEPENSA	PRIMA VACACIONAL	EROGACIONES POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS				TOTAL
								CUOTAS AL RIESGO	FONDSISTE	SEGUROS	SISTEMA DE ANFIOS PARA EL RETIRO	
2715	2	206,040	114,810	0	0	0,000	0	33,795	16,205	1,848	4,022	416,943
2714	27	2,326,900	1,379,320	0	0	6,000,000	0	462,910	141,961	24,978	55,844	5,266,443
2716	863	31,660,966	14,317,263	0	0	22,679,777	0	18,029,416	4,680,372	796,372	1,633,883	200,950,277
2718	22	2,300,400	1,313,200	0	0	6,000	0	11,167	6,205	0	0	2,306,672
2719	1	94,700	51,144	0	0	27,207	0	377,677	115,171	20,160	46,403	5,284,171
2720	1	1,677,600	916,664	0	0	2,587,200	0	11,747	5,203	396	2,091	2,614,543
2721	6	647,563	363,192	0	0	233,800	0	905,726	300,740	53,464	121,495	1,937,403
2722	43	14,483,964	8,270,703	0	0	14,262,204	0	106,185	32,284	5,008	12,360	1,928,428
2724	2	126,252	67,134	0	0	191,023	0	709,311	222,075	39,296	83,022	1,619,548
2725	3	226,410	125,226	0	0	358,400	0	431,13	16,033	1,031	4,311	801,234
2727	14	1,485,400	817,100	0	0	503,800	0	163,105	48,775	6,246	13,917	1,669,233
2729	1	109,404	59,226	0	0	173,200	0	544,955	174,624	12,202	29,714	4,206,096
2734	1	192,200	103,500	0	0	315,444	0	17,948	5,474	396	5,190	451,992
2735	4	431,712	240,348	0	0	703,300	0	17,296	5,337	396	2,182	255,444
2736	23	2,551,654	1,506,108	0	0	4,050,000	0	52,839	176,176	39,490	75,287	11,620,554
2801	2	216,562	119,856	0	0	372,624	0	35,266	10,403	1,002	4,302	775,074
2804	7	774,238	427,136	0	0	1,344,444	0	126,341	39,177	6,402	16,446	3,191,870
2806	2	221,208	116,624	0	0	192,700	0	26,275	11,609	1,242	7,262	418,142
2807	2	227,232	120,876	0	0	350,900	0	37,204	11,262	1,032	4,548	1,192,326
2808	2	248,200	134,500	0	0	416,200	0	122,500	37,442	6,000	14,901	1,057,311
2809	3	331,812	174,900	0	0	550,174	0	165,805	52,300	2,748	6,539	1,027,647
2810	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2811	30	3,281,200	1,788,200	0	0	6,000,200	0	116,334	37,200	3,114	21,302	5,206,200
2813	8	399,360	214,128	0	0	677,088	0	163,822	48,390	3,205	10,911	5,800,725
2836	2	246,200	130,000	0	0	416,200	0	114,466	37,200	2,748	7,482	2,046,722
2841	3	320,544	170,288	0	0	539,744	0	167,641	51,129	3,024	10,403	5,186,641
2842	3	322,200	171,900	0	0	546,300	0	165,423	50,400	3,024	10,403	5,186,641
2849	1	169,604	89,356	0	0	282,627	0	18,335	5,031	396	2,210	1,447,544
2850	2	225,900	113,950	0	0	379,800	0	403,110	141,000	24,700	26,548	2,519,200
2851	2	225,900	113,950	0	0	379,800	0	403,110	141,000	24,700	26,548	2,519,200
2900	22	2,433,288	1,434,240	0	0	4,282,204	0	398,364	124,643	20,160	46,403	5,941,253
2904	2	1,162,000	630,000	0	0	1,942,000	0	183,185	28,485	3,960	11,965	2,186,530
2906	2	227,202	120,876	0	0	350,900	0	37,204	11,262	1,032	4,548	1,192,326
2909	7	374,480	202,664	0	0	630,480	0	148,277	47,720	6,246	17,411	4,481,173
2910	19	1,848,036	1,026,044	0	0	3,244,818	0	298,736	102,414	12,400	29,714	5,140,387
2911	3	410,216	216,712	0	0	695,736	0	163,822	48,390	3,205	10,911	5,800,725
2913	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2914	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2915	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2916	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2917	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2918	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2919	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2920	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2921	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2922	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2923	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2924	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2925	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2926	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2927	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2928	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2929	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2930	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2931	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2932	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2933	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2934	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2935	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2936	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2937	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2938	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2939	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2940	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2941	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2942	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2943	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2944	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2945	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2946	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2947	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2948	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2949	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2950	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2951	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2952	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2953	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2954	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2955	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2956	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2957	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2958	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2959	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2960	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2961	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2962	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2963	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2964	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2965	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2966	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2967	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2968	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396	2,210	1,447,544
2969	1	110,604	57,320	0	0	187,907	0	18,100	5,511	396</		



ESTRUCTURA OCUPACIONAL 2022

NIVEL	NÚMERO DE PLAZAS	PERCEPCIONES					
		SUELDO COMPACTADO	COMPENSACION GARANTIZADA	ADICIONALES ADICIONALES AL SUELDO	GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	DEPENSA	PRIMA VACACIONAL
3885	1	105,693	770,976	0	654,183	0	0
3882	1	125,663	905,127	0	773,125	0	0
3895	1	125,660	905,471	0	779,189	0	0
3200	1	3,411,880	13,719,124	0	93,112,257	0	0
3201	0	0	0	0	0	0	0
* 81,888		1,838,838,117	1,818,879,396	0	488,171,782	0	0
87,887		2,887,676,637	4,232,938,596	36,176,778	1,937,682,887	43,358,760	28,124,192

EROGACIONES POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS				
CUOTAS AL SESTE	FOVISSSTE	SEGUROS	SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO	TOTAL
26,600	6,263	9,915	2,281	4,184,078
0	0	3,281	0	1,264,261
30,263	6,263	3,281	2,281	1,271,260
1,461,461	479,249	44,114	189,267	73,713,268
128,946,882	38,882,268	27,827,827	15,854,918	4,281,126,482

*Plazas de Honorarios abocados

Nota: Las plazas de honorarios se incorporan en función de las necesidades y conforme al calendario de los proyectos que les dan vida.

3. Por otro lado, el Consejo General del INE solicitó **cinco mil ochocientos veintiún millones ochocientos cincuenta y un mil setecientos cuatro pesos (\$5,821'851,704.00)** que serían entregados a los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y franquicias postales y telegráficas.³

4. Esto es, en total, el presupuesto del INE para el ejercicio fiscal 2022 ascendía a **veinticuatro mil seiscientos cuarenta y nueve millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$24,649'593,972.00).**

Concepto	Monto
Presupuesto de Egresos del INE	\$18,827'742,268.00
Financiamiento público de los partidos políticos nacionales	\$5,821'851,704.00
Total	\$24,649'593,972.00

5. Presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos por parte del Poder Ejecutivo Federal. El ocho de septiembre de dos mil veintiuno, el Poder

³ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen las cifras del financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el ejercicio 2022, INE/CG1430/2021, aprobado el 11 de agosto de 2021.



Ejecutivo Federal remitió a la Cámara de Diputados la Iniciativa con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022,⁴ el cual, en el anexo 1, relativo al gasto total neto correspondiente al ramo 22 del Instituto Nacional Electoral, preveía la cantidad de **veinticuatro mil seiscientos cuarenta y nueve millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$24,649'593,972.00)**.

6. Asimismo, en el proyecto se propusieron las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos de la Federación conforme a lo previsto en el anexo 23, tomando en cuenta el artículo 127 de la Constitución Federal y la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Específicamente, en el anexo 23.8. Ramo 22: Instituto Nacional Electoral, se establecieron los límites de la percepción ordinaria total en el INE, en los siguientes términos:⁵

ANEXO 23.8. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ANEXO 23.8.1.A. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (pesos)

Tipos de personal	Sueldos y salarios		Prestaciones (Efectivo y Especie)		Percepción ordinaria total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
PERSONAL DE MANDO						
CONSEJERO PRESIDENTE/CONSEJEROS ELECTORALES 1/	180,920	182,041	44,737	72,456	225,657	254,497
SECRETARIO EJECUTIVO	167,205	171,024	42,001	68,968	209,207	239,992

1/ Miembros permanentes del Consejo General del Instituto de acuerdo a la Ley General Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE)

ANEXO 23.8.1.B. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (pesos)

Tipo de personal	Sueldos y salarios		Prestaciones (Efectivo y Especie)		Percepción ordinaria total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Personal de mando:						
1 Consejo Presidente, Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo.	170,892	182,041	42,592	72,456	213,484	254,497
2 Titular del Órgano Interno de Control, Directores Ejecutivos, Titulares de Unidad Técnica, Titulares de Unidad (OIC) y puestos homólogos.	124,686	169,728	32,615	68,515	167,201	238,253
3 Coordinadores del Registro Federal de Electores, Titulares de Unidad Técnica, Vocales Ejecutivos Locales, Directores de Área y puestos homólogos.	104,533	122,781	27,790	50,086	132,323	172,867
4 Directores de Área, Coordinadores y puestos homólogos.	71,898	103,666	20,267	43,290	92,265	146,966
5 Vocales Secretarías en J., Vocales Locales, Vocales Ejecutivos y Secretarios Distritales, Subdirectores de Área y puestos homólogos.	46,146	70,264	14,741	30,513	60,887	100,977
6 Vocales Distritales, Jefes de Departamento y puestos homólogos.	26,629	46,414	10,726	20,790	38,365	66,204
Personal operativo:						
7 Técnico Operativo	10,239	28,497	4,677	14,703	15,016	43,200

⁴ Publicado en el anexo B de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de misma fecha.

⁵ Páginas 119 a 123.



ANEXO 23.0.1.C. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (BRUTOS MENSUALES) (pesos)

Tipo de personal	Sueldos y salarios		Prestaciones (Efectivo y Especie)		Percepción ordinaria total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Personal de mando:						
1 Consejero Presidente, Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo.	245,942	262,834	56,960	101,868	302,892	364,702
2 Titular del Órgano Interno de Control, Directores Ejecutivos, Titulares de Unidad Técnica, Titulares de Unidad (OIC) y puestos homólogos.	175,833	244,194	42,770	95,545	218,703	339,739
3 Coordinadores del Registro Federal de Electores, Titulares de Unidad Técnica, Vocales Ejecutivos Locales, Directores de Área y puestos homólogos.	145,038	173,046	36,167	69,138	181,565	242,184
4 Directores de Área, Coordinadores y puestos homólogos.	96,214	142,303	25,534	59,276	121,448	200,209
5 Vocales Secretarios en JL, Vocales Locales, Vocales Ejecutivos y Secretarios Distritales, Subdirectores de Área y puestos homólogos.	59,094	94,067	17,567	40,609	76,661	134,666
6 Vocales Distritales, Jefes de Departamento y puestos homólogos.	34,800	58,048	11,905	26,215	46,705	84,263
Personal operativo:						
7 Técnico Operativo	11,401	34,614	4,987	18,207	16,388	52,821

ANEXO 23.0.2. LÍMITES DE PAGOS EXTRAORDINARIOS ANUALES NETOS (pesos)

Denominación	Plazas	Pago extraordinario anual unitario	
		Mínimo	Máximo
Total Puestos	7,168		
PLAZAS TÉCNICO OPERATIVO NIVEL GA1 AL K/C4	7,168		13,800

Corresponde a la prestación de vales de fin de año del ejercicio 2021 para el personal técnico operativo, en razón de que es la única que se tiene la absoluta certeza de que lo recibirá.

El resto de las prestaciones que se otorgan, es para el personal que se hace acreedor a las mismas o bien, que pueden ejercer el derecho a su obtención. Por ejemplo, el apoyo que se otorgó para la adquisición de antebios cada tres años y el apoyo a becas para estudios de licenciatura, maestría y doctorado.

Acumular todos los posibles conceptos puede generar una lectura equivocada, ya que se podría interpretar que son percepciones extraordinarias que efectivamente recibe el personal, cuando no es así.

Derivado del punto anterior, la H. Cámara de Diputados, la sociedad en general y los propios funcionarios del Instituto, podrían tener una percepción que no corresponde con la realidad.



**ANEXO 23.8.3.A REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (pesos) 1/
CONSEJERO PRESIDENTE / CONSEJEROS ELECTORALES**

	Remuneración recibida
REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL NETA DE PERCEPCIONES ORDINARIAS	3,852,966
Impuesto sobre la renta retenido (35%) * /	1,320,855
Percepción bruta anual	4,374,021
a) Sueldos y salarios:	3,151,608
i) Sueldo base	588,408
ii) Compensación garantizada	2,563,200
b) Prestaciones:	1,222,413
i) Aportaciones a seguridad social	64,994
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE)	20,971
iii) Prima vacacional	16,244
iv) Aguinaldo ó Gratificación de fin de año	532,967
v) Prima quinquenal (antigüedad)	2,400
vi) Ayuda para despensa	
vii) Seguro de vida institucional	59,566
ix) Seguro colectivo de retiro	105
x) Seguro de gastos médicos mayores	47,551
xi) Seguro de separación individualizado	477,516

* / Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente a partir del 1° de Enero del 2014.

**ANEXO 23.8.3.B REMUNERACIÓN TOTAL MENSUAL DEL CONSEJERO PRESIDENTE 2021
(Remuneraciones Tabulador 2020)**

	Remuneración total
REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LIQUIDA MENSUAL NETA	224,854
Impuesto sobre la renta retenido y deducciones personales *	94,672
Percepción ordinaria bruta líquida mensual	318,726
a) Sueldos y salarios:	262,634
i) Sueldo base	49,034
ii) Compensación garantizada	213,600
b) Prestaciones:	56,092
i) Aportaciones a seguridad social	5,416
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE)	1,748



ii) Prima quinquenal (antigüedad)	200
iv) Ayuda para dispensa	
v) Seguro de vida institucional	4,964
vi) Seguro colectivo de retiro	8
vii) Seguro de gastos médicos mayores	3,963
viii) Seguro de separación individualizado	39,793

*Deducciones personales de seguridad social y seguros

ANEXO 23.9.3.C REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (pesos) 1/

SECRETARIO EJECUTIVO

	Remuneración Total
REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL NETA DE PERCEPCIONES ORDINARIAS	2,879,785
Impuesto sobre la renta retenido (35%) *./	1,226,041
Percepción bruta anual	4,105,826
a) Sueldos y salarios:	2,951,204
i) Sueldo base	492,264
ii) Compensación garantizada	2,453,040
b) Prestaciones:	1,164,622
i) Aportaciones a seguridad social	64,994
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE)	20,971
iii) Prima vacacional	13,041
iv) Aguinaldo ó Gratificación de fin de año	497,513
v) Prima quinquenal (antigüedad)	2,400
vi) Ayuda para dispensa	4,200
vii) Seguro de vida institucional	55,700
viii) Seguro colectivo de retiro	105
ix) Seguro de gastos médicos mayores	47,551
x) Seguro de separación individualizado	447,167

*./ Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente a partir del 1° de Enero del 2014.



ANEXO 23.8.3.D REMUNERACIÓN TOTAL MENSUAL DEL SECRETARIO EJECUTIVO 2021
(Remuneraciones Tabulador 2020)

	Remuneración Total
REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LIQUIDA MENSUAL NETA	211,472
Impuesto sobre la renta retenido y deducciones personales *	88,065
Percepción ordinaria bruta líquida mensual	299,537
a) Sueldos y salarios:	245,942
i) Sueldo base	41,522
ii) Compensación garantizada	204,420
b) Prestaciones:	53,595
i) Aportaciones a seguridad social	5,416
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE)	1,748
iii) Prima vacacional	
iv) Aguinaldo ó Gratificación de fin de año	
v) Prima quinquenal (antigüedad)	200
vi) Ayuda para despensa	350
vii) Seguro de vida institucional	4,648
viii) Seguro colectivo de retiro	8
ix) Seguro de gastos médicos mayores	3,962
x) Seguro de separación individualizado	37,263

* / Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente a partir del 1° de Enero del 2014.

ANEXO 23.9. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

ANEXO 23.9.1. LÍMITES DE PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL (NETOS MENSUALES) (pesos)

Tipos de personal	Sueldos y salarios		Prestaciones (Efectivo y Especie)		Percepción ordinaria total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Personal de mando:						
PRESIDENTA DE LA CNDH		114,277		31,288		145,665
VISITADORIA GENERAL, VISITADORIA GENERAL ESPECIAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL MNPT, COORDINADORIA GENERAL DE SRAJ, SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO CONSULTIVO Y SECRETARÍA EJECUTIVA		113,149		31,020		144,169

7. Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. El diez de noviembre de dos mil veintiuno, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados emitió el dictamen con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022,⁶ en el anexo 32, relativo a las adecuaciones aprobadas por

⁶ Publicado en el anexo A de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de misma fecha.



la Cámara se precisó que el INE tendría **una reducción de cuatro mil novecientos trece millones de pesos (\$4,913'000,000.00)**.⁷ En consecuencia, en el anexo 1 del mismo presupuesto, relativo al gasto total neto correspondiente al ramo 22 del Instituto Nacional Electoral se dictaminó adecuada la cantidad de **diecinueve mil setecientos treinta y seis millones, quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$19,736'593,972.00)**, reflejando la reducción correspondiente.

8. Por otra parte, tratándose de las remuneraciones de los servidores públicos, el dictamen hizo las siguientes consideraciones relevantes:⁸

"III. Proceso de análisis

"...

"e. Remuneraciones de los servidores públicos

"...

"Cabe señalar que para la determinación de la remuneración anual máxima aplicable para el ejercicio fiscal de 2022 conforme a lo previsto en el artículo 12, inciso b), de [la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos], se tomó como base la aprobada para el PEF 2021.

"De lo anterior, y con fundamento en el artículo 13, inciso i), de la mencionada ley, esta Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública considera correcta la remuneración que se propone para el presidente de la República, así como para los demás servidores públicos de la Federación, ya que se observa que son adecuadas para el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, y proporcionales a sus responsabilidades, por lo que se cumplen con los criterios establecidos en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

⁷ Cabe señalar que en el dictamen no se aprecia consideración alguna que soporte la reducción presupuestal, salvo en la parte relativa a las remuneraciones del personal del INE.

⁸ Páginas 56, 57, 113, 168, 170, 174 y 181 del dictamen.



"Asimismo, el [Centro de Estudios de las Finanzas Públicas] señala que la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) presentan niveles salariales por encima a los del presidente de la República, por lo que sólo cuatro órganos autónomos cumplen cabalmente con dicho ordenamiento.

" ...

"IV. Análisis específico y valoración de los argumentos del proyecto

" ...

"Órganos autónomos

"Esta Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública observa que las previsiones propuestas por los entes que integran los ramos autónomos presentan una disminución de 0.5 % en términos reales con respecto al presupuesto aprobado para 2021.

" ...

"Instituto Nacional Electoral

"Buscará consolidar sus avances para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía conforme a su Plan Estratégico 2016-2026.

" ...

"V. Cambios a la propuesta del Ejecutivo Federal

"Respecto a la propuesta del Ejecutivo Federal y tomando en cuenta las opiniones de las comisiones ordinarias, así como las conclusiones de las mesas de diálogo bajo el esquema de parlamento abierto, se determina lo siguiente:

" ...



"o. Finalmente, por lo que se refiere al Decreto de PEF 2022, se incorpora una disposición que establece la obligación para los ejecutores de gasto, de realizar las acciones conducentes y, en su caso, emitir las disposiciones específicas que correspondan para que las percepciones y prestaciones se sujeten, a partir del 1o. de enero de 2022, a los límites máximos de percepciones y prestaciones previstos en el anexo 23 del Decreto de PEF 2022 ..."

9. En consecuencia, la comisión determinó ajustar las remuneraciones del INE conforme a la siguiente tabla:⁹

ANEXO 23.7.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LOS MAGISTRADOS DE SALA SUPERIOR (pesos)

	MAGISTRADO DE SALA SUPERIOR 2021
REMUNERACIÓN NOMINAL ANUAL NETA	3,438,814
IMPUESTO SOBRE LA RENTA RETENIDO	1,561,895
REMUNERACIÓN NOMINAL ANUAL BRUTA	5,000,709
A) SALARIOS Y SALARIOS	3,532,888
I) SUELDO BASE	851,241
II) COMPENSACIÓN GARANTIZADA	2,785,843
III) PRESTACIONES DE PREVISIÓN SOCIAL E INHERENTES AL CARGO	85,802
B) PRESTACIONES	844,348
I) APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL	64,984
II) AHORRO SOLIDARIO (ART. 100 DE LA LEY DEL RSSSTE)	20,971
III) PRIMA VACACIONAL	95,475
IV) AGONALIDAD (SUELDO BASE Y COMPENSACIÓN GARANTIZADA)	877,248
V) GRATIFICACIÓN DE FIN DE AÑO (COMPENSACIÓN GARANTIZADA)	
VI) PRIMA QUINQUENAL (ANTIGÜEDAD)	18,382
VII) AYUDA PARA DESPENSA	
VIII) SEGURO DE VIDA INSTITUCIONAL	50,246
IX) SEGURO COLECTIVO DE RETIRO	146
X) SEGURO DE GASTOS MÉDICO MAYORES	38,907
XI) SEGURO DE SEPARACIÓN INDIVIDUALIZADO	
XII) APOYO ECONÓMICO PARA ADQUISICIÓN DE VEHÍCULO	
XIII) ESTÍMULO POR ANTIGÜEDAD	
XIV) AYUDA DE ANTEJUDO	
XV) ESTÍMULO DEL DÍA DE LA MADREPADRE	
C) PAGO POR RIESGO	623,433

ANEXO 23.8. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ANEXO 23.8.1.A. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (pesos)

Tipo de personal	Sueldos y salarios		Prestaciones (Efectivo y Especie)		Percepción ordinaria total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
PERSONAL DE MANDO						
CONSEJERO PRESIDENTE/CONSEJEROS ELECTORALES 1)	95,812	196,446	38,257	42,368	133,933	144,703
SECRETARIO EJECUTIVO	95,117	195,683	37,868	37,877	132,975	143,562

1) Miembros permanentes del Consejo General del Instituto de acuerdo a la Ley General Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGEPE)

⁹ Visible en las páginas 302 a 305 del anexo B, de la Gaceta Parlamentaria de diez de noviembre de dos mil veintiuno.



ANEXO 23.8.1.B. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (pesos)

Tipo de personal	Sueldos y salarios		Prestaciones (Efectivo y Especie)		Percepción ordinaria total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Personal de mando:						
1 Consejo Presidente, Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo.	95,802	106,446	38,131	38,257	133,933	144,703
2 Titular del Organismo Interno de Control, Directores Técnicos, Titulares de Unidad Técnica, Titulares de Unidad (OIC) y puestos homólogos.	94,575	105,083	38,175	38,479	132,750	143,562
3 Coordinadores de Programa, Registradores Electorales, Titulares de Unidad Técnica, Vocales Ejecutivos Locales, Directores de Área y puestos homólogos.	94,128	104,586	38,122	38,476	132,250	143,062
4 Directores de Área, Coordinadores y puestos homólogos.	71,898	103,566	20,357	38,990	92,255	142,556
5 Vocales Secretarios en "A", Vocales Locales, Vocales Ejecutivos y Secretarios Distritales, Subdirectores de Área y puestos homólogos.	46,146	70,364	14,741	30,613	60,887	100,977
6 Vocales Distritales, Jefes de Departamento y puestos homólogos.	28,639	45,414	10,726	20,799	39,365	66,204
Personal operativo:						
7 Técnico Operativo	10,338	28,497	4,877	14,703	15,016	43,200

ANEXO 23.8.1.C. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (BRUTOS MENSUALES) (pesos)

Tipo de personal	Sueldos y salarios		Prestaciones (Efectivo y Especie)		Percepción ordinaria total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Personal de mando:						
1 Consejo Presidente, Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo.	150,867	167,630	35,658	39,620	186,525	207,250
2 Titular del Organismo Interno de Control, Directores Técnicos, Titulares de Unidad Técnica, Titulares de Unidad (OIC) y puestos homólogos.	148,586	165,109	35,615	38,573	184,214	204,682
3 Coordinadores de Programa, Registradores Electorales, Titulares de Unidad Técnica, Vocales Ejecutivos Locales, Directores de Área y puestos homólogos.	145,398	164,609	36,167	39,073	181,565	203,682
4 Directores de Área, Coordinadores y puestos homólogos.	96,314	143,933	25,534	59,276	121,848	203,209
5 Vocales Secretarios en "A", Vocales Locales, Vocales Ejecutivos y Secretarios Distritales, Subdirectores de Área y puestos homólogos.	59,094	94,057	17,557	40,609	76,651	134,666
6 Vocales Distritales, Jefes de Departamento y puestos homólogos.	34,800	58,048	11,905	26,215	46,705	84,263
Personal operativo:						
7 Técnico Operativo	11,401	34,614	4,887	18,207	16,388	52,821

ANEXO 23.8.2. LÍMITES DE PAGOS EXTRAORDINARIOS ANUALES NETOS (pesos)

Denominación	Plazas	Pago extraordinario anual unitario	
		Mínimo	Máximo
Total Puestos	7,168		
PLAZAS TÉCNICO OPERATIVO NIVEL GAT AL KC4	7,168		13,800

Corresponde a la prestación de veintidós (22) días de año del ejercicio 2021 para el personal técnico operativo, en razón de que es la única que se tiene la absoluta certeza de que lo recibirá.

El resto de las prestaciones que se otorgan, es para el personal que se hace acreedor a las mismas o bien, que pueden ejercer el derecho a su obtención. Por ejemplo, el apoyo que se otorga para la adquisición de antepas cada tres años y el apoyo a becas para estudios de licenciatura, maestría y doctorado.

Anular todos los posibles conceptos puede generar una lectura equivocada, ya que se podría interpretar que son percepciones extraordinarias que efectivamente recibe el personal, cuando no es así. Derivado del punto anterior, la H. Cámara de Diputados, la sociedad en general y los propios funcionarios del Instituto, podrían tener una percepción que no corresponde con la realidad.



ANEXO 23.8.3.A REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (pesos) 1/
CONSEJERO PRESIDENTE / CONSEJEROS ELECTORALES

	Remuneración recibida
REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL NETA DE PERCEPCIONES ORDINARIAS	1,736,437
Impuesto sobre la renta retenido (35%) */	750,563
Percepción bruta anual	2,487,000
a) Sueldos y salarios:	2,011,559
i) Sueldo base	375,560
ii) Compensación garantizada	1,635,999
b) Prestaciones:	475,441
i) Aportaciones a seguridad social	41,483
ii) Ahorro voluntario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE)	13,385
iii) Prima vacacional	10,432
iv) Aguinaldo ó Gratificación de fin de año	340,174
v) Prima quinquenal (antigüedad)	1,532
vi) Ayuda para despensa	
vii) Seguro de vida institucional	38,018
viii) Seguro colectivo de retiro	67
ix) Seguro de gastos médicos mayores	30,350
x) Seguro de separación individualizado	

*/ Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente a partir del 1° de Enero del 2014.

ANEXO 23.8.3.B REMUNERACIÓN TOTAL MENSUAL DEL CONSEJERO PRESIDENTE 2021
(Remuneraciones Tabulador 2020)

	Remuneración total
REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LIQUIDA MENSUAL NETA	125,151
Impuesto sobre la renta retenido y deducciones personales *	52,882
Percepción ordinaria bruta líquida mensual	178,033
a) Sueldos y salarios:	167,630
i) Sueldo base	31,297
ii) Compensación garantizada	136,333
b) Prestaciones:	10,403
i) Aportaciones a seguridad social	3,457
ii) Ahorro voluntario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE)	1,115
iii) Prima quinquenal (antigüedad)	128
iv) Ayuda para despensa	
v) Seguro de vida institucional	3,168
vi) Seguro colectivo de retiro	6
vii) Seguro de gastos médicos mayores	2,529
viii) Seguro de separación individualizado	

*Deducciones personales de seguridad social y seguros

Pág 304



ANEXO 23.8.3.C REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (pesos) 1/
SECRETARIO EJECUTIVO

	Remuneración Total
REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL NETA DE PERCEPCIONES ORDINARIAS	1,722,742
Impuesto sobre la renta retenido (35%) * / J	733,441
Percepción bruta anual	2,456,183
a) Sueldos y salarios:	1,981,311
i) Sueldo base	334,502
ii) Compensación garantizada	1,646,810
b) Prestaciones:	474,872
i) Aportaciones a seguridad social	43,633
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE)	14,079
iii) Prima vacacional	9,292
iv) Aguinaldo ó Gratificación de fin de año	333,987
v) Prima quinquenal (antigüedad)	1,611
vi) Ayuda para despensa	2,820
vii) Seguro de vida institucional	37,447
viii) Seguro colectivo de retiro	70
ix) Seguro de gastos médicos mayores	31,923
x) Seguro de separación individualizado	

* / J Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente a partir del 1° de Enero del 2014.

ANEXO 23.8.3.D REMUNERACIÓN TOTAL MENSUAL DEL SECRETARIO EJECUTIVO 2021
(Remuneraciones Tabulador 2020)

	Remuneración Total
REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LIQUIDA MENSUAL NETA	124,308
Impuesto sobre la renta retenido y deducciones personales *	81,767
Percepción ordinaria bruta líquida mensual	176,074
a) Sueldos y salarios:	165,109
i) Sueldo base	27,875
ii) Compensación garantizada	137,234
b) Prestaciones:	10,965
i) Aportaciones a seguridad social	3,636
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE)	1,173
iii) Prima vacacional	
iv) Aguinaldo ó Gratificación de fin de año	
v) Prima quinquenal (antigüedad)	134
vi) Ayuda para despensa	235
vii) Seguro de vida institucional	3,121
viii) Seguro colectivo de retiro	6
ix) Seguro de gastos médicos mayores	2,660
x) Seguro de separación individualizado	

* / J Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente a partir del 1° de Enero del 2014.



10. Aprobación y publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación. El diez de noviembre de dos mil veintiuno, la Cámara de Diputados aprobó sin modificaciones¹⁰ el dictamen de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022.¹¹ En consecuencia, se le autorizó al INE un gasto total por **diecinueve mil setecientos treinta y seis millones, quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$19,736'593,972.00)**. El veintinueve de noviembre, el presupuesto impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

II. PROMOCIÓN Y TRÁMITE

11. Presentación de la demanda. El siete de diciembre de dos mil veintiuno, el INE promovió la presente controversia constitucional, demandando la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal (PEF) 2022, específicamente, señaló como impugnado:

- El artículo 13, fracción II, en lo relativo a señalar que la remuneración autorizada para el presidente de la República se integrará por los artículos 7, 12, inciso b) y quinto transitorio de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

- El anexo 1 (gasto neto total) en el ramo 22 del INE, al fijar un monto de diecinueve mil setecientos treinta y seis millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$19,736'593,972.00).

- El anexo 23.1.2. Remuneración ordinaria total líquida mensual neta del presidente de la República.

¹⁰ Cabe señalar que si bien, integrantes de diversos grupos parlamentarios formularon diversas reservas para el presupuesto del INE, tanto en el sentido de incrementarlo como de disminuirlo y asignarlo a otros rubros, por diversas razones, ninguna de las reservas fue admitida a discusión en las sesiones plenarias.

¹¹ Aprobado en lo general y en lo particular, en lo no reservado, por 274 votos a favor, 3 abstenciones y 219 en contra. Aprobado en lo general y en lo particular los artículos y anexos reservados, por 273 votos a favor y 214 en contra.



- El anexo 32. Adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, en lo relativo a la reducción que consigna para el ramo 22 del INE, por un monto de cuatro mil novecientos trece millones de pesos (\$4,913'000,000.00).

- El anexo 23.8. Instituto Nacional Electoral y sus correlativos 23.8.1.A.; 23.8.1.B.; 23.8.3.A; 23.8.3.B; 23.8.3.C; 23.8.3.D.

- El artículo vigésimo transitorio

12. El actor en su único concepto de invalidez formuló dos transgresiones esenciales a su autonomía prevista en el artículo 41, base V, de la Constitución Federal, así como a la división de poderes, la primera, dada la reducción injustificada del gasto total del instituto; y la segunda, frente a la modificación de las remuneraciones del personal del INE aprobadas por la Cámara de Diputados.

13. A. Violación a la autonomía del INE. Reducción al gasto neto total. Anexos 1 y 32 del PEF 2022, ramo 22.

14. En la **primera vertiente de su argumento**, el instituto actor considera que existe una invasión de competencias constitucionales, basada en una violación a su autonomía y, con ello, se obstruye su función electoral.

15. La autonomía prevista en el artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución Federal constituye un límite para la Cámara de Diputados en lo relativo a decidir de forma arbitraria sobre aspectos presupuestarios del INE, tales como lo relativo a su función electoral.

16. Dicha garantía institucional es necesaria para alcanzar los fines para los que fue creado el INE y permitir el ejercicio de los derechos humanos de carácter político y electoral, en atención a la especialización e importancia social de sus tareas.

17. Se realizó una reducción **injustificada** al gasto neto total del INE, como se ve en los anexos 1 y 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022,



en lo relativo al ramo 22 Instituto Nacional Electoral, con lo cual se obstruye el ejercicio de sus encomiendas constitucionales, además de que se violenta el correcto y libre goce de los derechos político-electorales de la ciudadanía, al ser el INE el vínculo que posibilita dichos derechos.

18. El INE cuenta con autonomía e independencia funcional y presupuestaria. Así, debe gozar de libertad para establecer su presupuesto conforme a sus atribuciones constitucionales y en relación con su conocimiento especializado en la materia, pues ningún otro órgano tiene competencia para ejercer las funciones al interior del Estado Mexicano que le otorgan los artículos 35, 41 y 49 de la Constitución.

19. Así, el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reglamentaria del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, establece el alcance de la autonomía presupuestaria para los Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos, en el que destacan tres aspectos: a) la autonomía presupuestaria de los entes autónomos, es la misma que gozan los Poderes Legislativo y Judicial respecto del Poder Ejecutivo; b) tanto los Poderes Legislativo y Judicial como los entes autónomos envían sus proyectos de presupuesto para su integración en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda, sin que pueda ser revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) en el ejercicio del gasto, no se sujetan a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

20. Dicha autonomía busca, por un lado, garantizar la función del INE y fungir como mecanismo de protección del ejercicio de los derechos de la ciudadanía y, por el otro, encuentra sustento en la función especializada del instituto, en virtud de la cual se le concibe como el órgano del Estado idóneo para calcular sus requerimientos presupuestarios y realizar su función especializada.

21. Lo anterior no significa que la autonomía presupuestaria sea una habilitación para el uso discrecional y dispendioso de los recursos. El Poder Legislativo ha impuesto una serie de obligaciones para los órganos constitucionales



autónomos, establecidas en el artículo 134 constitucional y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entre otros ordenamientos; además de estar sujeto a los diversos mecanismos de transparencia en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y al control *ex post* del gasto, en el marco de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

22. En ese marco de autonomía presupuestaria, el INE presentó un presupuesto para el ejercicio fiscal 2022, por lo que, en la hipótesis de efectuar un cambio, la Cámara de Diputados debía hacerlo en un plano de colaboración, bajo un principio de deferencia, dialogar con ese instituto, siempre sustentando de manera fundada y motivada tal determinación, mas no de manera arbitraria y unilateral, de forma que se impidiera el ejercicio real de atribuciones constitucionales. Sin embargo, dicha Cámara no sustentó en momento alguno la disminución al presupuesto hecho por el INE, pues si bien una de sus atribuciones exclusivas es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, ello no lo exime de observar el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional, así como el de división de poderes establecido en el diverso 49, en relación con el 41, ambos de la Constitución Federal.

23. El actor estima que en las controversias constitucionales 218/2017 y 232/2017, se robustece lo aducido por el INE en el sentido de que la afectación arbitraria del presupuesto de los órganos autónomos constitucionales constituye el grado más grave de afectación a su autonomía constitucional, ya que genera subordinación hacia el Poder Legislativo, al impedirle ejercer en los hechos sus atribuciones constitucionales.

24. Es fundamental mencionar que los ejecutores de gasto, por ser los entes encargados de la materialización de funciones específicas, son quienes conocen las actividades necesarias para cumplir sus obligaciones constitucionales y, en esa medida, les debe deferencia al poder u órgano respectivo. Esta deferencia implica no realizar modificaciones arbitrarias ni sustanciales, sin involucrar al respectivo órgano en el proceso presupuestario. Suponer lo contrario sería tanto como considerar que la Cámara de Diputados conoce mejor las nece-



sidades institucionales inherentes a las competencias constitucionales de cada poder u órgano autónomo, y soslayar el absurdo de que dicha Cámara se pueda sustituir en el ejercicio de planeación de cada uno de éstos. De ahí que su actuar en la aprobación del PEF deba realizarse mediante una ponderación cuidadosa que respete las garantías constitucionales de motivación en sentido reforzado y en deferencia a los órganos autónomos, como un sano ejercicio de contrapesos constitucionales.

25. En efecto, el principio de deferencia obliga a tener por buenas las decisiones de los órganos del Estado que, por su naturaleza, son los que mejores decisiones pueden tomar en su ámbito de competencia, a menos que haya razones probadas, justificadas y motivadas en contrario, como no es el caso que ocupa la presente controversia constitucional, de que pueden hacerse ajustes sin mermar las funciones constitucionales y legales conferidas, en su doble aspecto cualitativo y cuantitativo.

26. Así, el principio de deferencia que la Cámara de Diputados debe guardar en la aprobación del presupuesto de egresos deriva de tres razones: a) la naturaleza reglada del proceso de planeación y presupuestación del INE; b) la naturaleza especializada del INE como ejecutor de gasto; c) la función que el INE realiza en el marco institucional mexicano, en el que es una autoridad electoral y ejerce una función de garantía del ejercicio de derechos humanos de participación política.

27. Llama la atención que en el caso del presupuesto impugnado, del total de reasignaciones que realiza la Cámara de Diputados a la propuesta consolidada y enviada por el Ejecutivo Federal, el 62 % afectan al INE, con un impacto real a su presupuesto orgánico solicitado de más del 26 %, con lo cual se evidencia la arbitraria violación a la autonomía constitucional del INE, que además constituye un trato diferenciado respecto del resto de los órganos autónomos del Estado Mexicano, pues respecto de ninguno de ellos se realizó un ajuste presupuestario.

28. En todo caso, cualquier ajuste que se haga al presupuesto del INE no puede comprometer jamás las funciones sustantivas del mismo, como sucede



en el presente caso, en que por exceder el monto de reducción el presupuesto necesario para la realización del procedimiento de participación ciudadana de revocación de mandato se puede traducir en que éste no pueda llevarse a cabo.

29. La posibilidad que tiene la Cámara de Diputados de modificar el PEF conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal no es absoluta, sino que se encuentra sujeta a la relación de coordinación entre los poderes que instituye el artículo 49 de la Constitución Federal y en apego al principio de deferencia que busca cumplir con los objetivos constitucionales encomendados a cada poder y órgano autónomo dentro de su especial ámbito de competencia. Al respecto, el legislador buscó que el orden de atención, en primer término, fuera la aprobación de lo solicitado en el proyecto de presupuesto y que, en segundo término, la Cámara de Diputados, previo examen y discusión (lo cual implica ponderar, estudiar, investigar, escudriñar con diligencia y cuidado las propuestas de los ejecutores de gasto y llegando a considerarlas de alguna manera inviables) pudiera modificar el presupuesto de los solicitantes, debiendo fundar y motivar razonadamente tal determinación; esto es, dichas modificaciones no podrían darse como producto de una mera apreciación subjetiva, sino de forma razonada y razonable.

30. La Cámara de Diputados, a través del arbitrario actuar en la aprobación del PEF, sin respeto a las garantías institucionales ni bajo la realización de análisis técnico, ni parámetros económicos, obstaculiza las funciones constitucionales del instituto actor y, con ello, los fines del Estado mismo y, por supuesto, impide el ejercicio de los derechos humanos que tutela ese órgano.

31. La perspectiva mínima necesaria que la Cámara de Diputados debe tener al momento de ejercer su atribución de modificar el presupuesto de egresos, además de los principios de división de poderes, autonomía constitucional y deferencia, se integra por la rendición de cuentas que hacen los ejecutores de gasto respecto del presupuesto asignado anteriormente e información en materia de ingresos, gastos, deuda pública y crecimiento de la economía nacional, entre otros; sin perder de vista el posible impacto que tenga esa modificación en los



finés del Estado y, finalmente, sobre esa base justificar cualquier modificación a dicho presupuesto.

32. La Cámara de Diputados, al no otorgar los recursos solicitados por el INE sin justificación, no sólo viola la jerarquía normativa tutelada por el artículo 133 constitucional, al colocar al presupuesto de egresos por encima de la Constitución, sino que se traduce en una transgresión al orden constitucional del Estado Mexicano, pues elimina contenido protegido mediante esas garantías e impide el ejercicio de derechos humanos por parte de la ciudadanía. En el presupuesto impugnado no hay un sólo análisis, explicación o dictaminación por parte de la Cámara de Diputados o por alguna de sus comisiones, ni sustento alguno respecto de la reducción presupuestal al INE.

33. De esta forma, la práctica extralimitada por parte de ese órgano legislativo en sus atribuciones impide a ese instituto alcanzar los objetivos y proyectos presupuestados para el debido, oportuno y eficaz cumplimiento de sus competencias constitucionales como órgano especializado en materia electoral y garante del Estado democrático, al proteger los derechos políticos-electorales de la ciudadanía y asegurar la renovación periódica de los poderes, así como garantizar cualquier otro ejercicio democrático que establezca nuestra Carta Magna, colocándolo en un estado de indefensión institucional, al constreñirlo a decidir qué obligaciones constitucionales dejará de cumplir, o bien, qué derechos humanos deberá violar o impedir su ejercicio por falta de recursos, con el consecuente peligro de incurrir en responsabilidades administrativas, o de otra índole.

34. Además, el instituto actor afirma que este Alto Tribunal ha señalado que la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar o modificar el PEF no puede ser llevada al absurdo, porque ello podría implicar que ese órgano legislativo pudiera suprimir las partidas presupuestarias de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos por disposición constitucional, impidiendo materialmente el ejercicio de sus respectivas funciones. Materialización de ello es la disminución que aplica la Cámara de Diputados al presupuesto del INE por la cantidad de \$4,913'000,000.00, afectando con ello, la realización de los ejercicios democráticos de participación ciudadana.



35. Para detallar la relación entre la reducción presupuestal impugnada y el ejercicio de los derechos de participación en mecanismos como el de revocación de mandato o consulta popular, el instituto actor detalla cómo está integrado su presupuesto.

36. Así, especifica que su presupuesto se encuentra conformado de la siguiente manera:

1) **Financiamiento de partidos políticos** (\$5,821'851,704.00), que resulta inamovible, ya que el INE sólo se encarga de enterarlo a los partidos políticos;

2) **Presupuesto base y cartera institucional** de proyectos (\$13,084'168,469.00). El presupuesto base es el presupuesto mínimo e irreductible para cubrir los servicios básicos (se trata de gastos relativos a servicios de energía eléctrica, telefonía, vigilancia, limpieza, Internet, arrendamiento de inmuebles, credencialización o expedición de la credencial para votar, actualización y depuración del padrón electoral, operación de los módulos de atención ciudadana, aseguramiento de bienes patrimoniales y las remuneraciones al personal de plaza presupuesto y honorarios permanente). La cartera institucional de proyectos se integra, entre otras actividades, con las relacionadas con los procesos electorales.

3) **Presupuesto precautorio** para consulta popular (\$1,913'125,708.00) y para revocación de mandato (\$3,830'448,091.00). El presupuesto precautorio comprende el necesario para la posible realización de procedimientos de participación ciudadana.

37. Señala que la base de cálculo primaria para la organización de cualquier ejercicio electivo o de participación ciudadana es el listado nominal de electores y el número de casillas o mesas receptoras del voto a instalar, pues es dicho dato el que determina, entre otros aspectos, el número de ciudadanía que requiere insacularse y capacitarse para que las integre, así como la capacidad operativa para llevar a cabo su instalación y proveerles de los materiales electorales suficientes, además de procesar la votación que se emita.

38. En esas condiciones, **toda vez que el presupuesto base y cartera institucional no puede ser reducido**, al tratarse de servicios esenciales que de



no efectuarse llevarían a un colapso institucional y constitucional, la falta de suficiencia presupuestaria, por el recorte arbitrario e injustificado de la Cámara de Diputados al presupuesto del instituto, **tiene una incidencia directa en la capacidad institucional para enfrentar los posibles ejercicios de participación ciudadana.** De no llevarse a cabo estas funciones, se impide el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar en los mismos y expresarse en términos democráticos.

39. El instituto actor agrega que en la controversia constitucional 203/2020 esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las atribuciones conferidas al INE en materia de consulta y revocación de mandato se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria, lo que revela que es este propio instituto quien debe prever la inclusión de dichos recursos en el anteproyecto de su presupuesto (como se hizo), en tanto es el órgano técnico especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país, por lo que se tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que se requieren para realizar tales funciones que constitucionalmente se le confieren.

40. Así, siguiendo las instrucciones de la Primera Sala y, en atención a la autonomía e independencia funcional y financiera del instituto, en el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2022, se contemplaron los rubros correspondientes a la posible consulta popular y/o revocación de mandato; no obstante, la Cámara de Diputados fue omisa en asignar los mencionados recursos, lo que demuestra un actuar arbitrario e ilógico pese a que fue el propio Poder Legislativo quien entabló las bases legales que arrojan al INE la carga de llevar a cabo la programación presupuestaria de dichos ejercicios democráticos.

41. Por tanto, se puede impugnar vía constitucional la falta de presupuestación por parte de la Cámara de Diputados respecto de los recursos para los ejercicios de revocación de mandato y consulta popular, que afecta la autonomía e independencia del INE para cumplir con sus encomiendas constitucionales, así como la imposibilidad de la ciudadanía de ejercer sus derechos a votar en dichos procedimientos.



42. La decisión de la Cámara de Diputados de reducir unilateral y arbitrariamente el presupuesto del INE es una decisión que trastoca por completo el principio de división de poderes, porque no es una decisión que se asuma como contrapeso, sino como imposición de la voluntad de la Cámara de Diputados sobre la autonomía del INE.

43. La reducción unilateral y arbitraria de la Cámara de Diputados del gasto neto total del INE, sin análisis o trabajo técnico alguno que contenga las suficientes razones de dicha reducción, es un acto que produce además de subordinación, violación al principio de división de poderes, al impedir tomar autónomamente sus decisiones, y provoca la transgresión de derechos humanos de los que es garante el instituto, ante dicho impedimento de poder ejercer, por falta de presupuesto, sus atribuciones constitucionales.

44. Expuesto lo anterior, el instituto actor recuerda que los mecanismos de democracia directa, como el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la consulta ciudadana, la revocación de mandato, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, entre otras, proveen las válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitan el control de los funcionarios corruptos y, lo más importante, permiten que la mayoría de las voces sean tomadas en cuenta y escuchadas.

45. Asimismo, destaca que la Ley Federal de Revocación de Mandato contempla la existencia de las siguientes etapas y, en todas y cada una de ellas, participa el INE, para otorgar a la ciudadanía una participación con todas las garantías que señalan la Constitución y la ley de la materia.

46. B. El anexo 23.8 INE y sus correlativos, así como el artículo vigésimo transitorio del presupuesto de egresos 2022, vulneran la autonomía del INE, así como los derechos humanos y laborales de sus trabajadores.

47. En la **segunda vertiente de su concepto de invalidez**, el accionante impugna **la fijación de remuneraciones que se estableció en el presupuesto impugnado para el personal del INE**, al considerar que fue realizada de forma incongruente tomando como base la remuneración del presidente de la República, situación que afecta los artículos 13 y vigésimo transitorio del presupuesto impugnado, así como el anexo 23.8 y sus correlativos.



48. Lo anterior, plantea que contraviene la autonomía de gestión y los derechos de los trabajadores, ya que la intromisión en las remuneraciones del personal de un órgano implica una transgresión a la autonomía y división de poderes, en la vertiente de estabilidad salarial, permanencia y suficiencia presupuestal, tal como se concluyó en la controversia constitucional 31/2006.

49. Sostiene que se debe tener en cuenta lo decidido al otorgarse la suspensión en la controversia constitucional 211/2020, así como en el recurso de reclamación 68/2021-CA, del índice de este Alto Tribunal, pues se precisó que el INE no tenía obligación de sujetarse a la remuneración fijada para el presidente de la República conforme a la Ley Federal de Remuneraciones al momento de establecer las remuneraciones de sus servidores públicos, pues el primero había sido fijado de forma arbitraria por parte del Poder Legislativo.

50. Inclusive, la Cámara de Diputados no podía tomar en cuenta la base aprobada en el ejercicio fiscal 2021, ya que se encuentra suspendida en virtud de la controversia constitucional 80/2021, derivado de las declaraciones de inconstitucionalidad dictadas en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

51. El INE considera que el presupuesto impugnado no podía tomar en cuenta la remuneración anual máxima para el ejercicio fiscal 2021, alegando su fundamento en el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de Remuneraciones, pues fue fijada existiendo un vacío legal y sin un criterio objetivo. Situación que además desatendió la autonomía y especialidad técnica del instituto y los derechos laborales del personal al implicar una reducción salarial.

52. Los argumentos anteriores, demuestran una violación al artículo primero transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Federal, publicado el 24 de agosto de 2009, en relación con el transitorio segundo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que prevén la inaplicabilidad de las limitaciones salariales a los integrantes del Consejo General del INE hasta la conclusión de su encargo.



53. Aunado a lo anterior, la remuneración del presidente de la República debe determinarse cada 6 años y no a mitad del periodo. El hecho de que el titular del Poder Ejecutivo pueda establecer su remuneración y ésta sirva para fijar las demás, representa un acto de intervención y manipulación de todo el sistema de remuneraciones de diversos poderes y entes autónomos; lo que, en concreto, sujeta al INE a una situación discrecional y arbitraria.

54. Enseguida, argumenta que la Cámara tampoco podía determinar los mínimos y máximos de las percepciones ordinarias de cada uno de los supuestos cargos tabulares, limitándolos al máximo de remuneraciones del presidente de la República e ignorando la estructura ocupacional señalada en el anteproyecto del instituto. Precisa que el artículo 127, base III, de la Constitución Federal debe ser reflexionado frente a regímenes especiales, como es el caso del INE.

55. Inclusive, arguye que el artículo 127 constitucional debe ser entendido con las disposiciones que rigen el derecho humano a la remuneración salarial, así como con las disposiciones legales complementarias, de lo que resulta inválido establecer la misma remuneración para años posteriores, solamente copiando la cantidad, sin metodología alguna y sin incluir todas las prestaciones propias del cargo.

56. Con lo anterior, el INE considera que la Cámara de Diputados reiteró los vicios de inconstitucionalidad detectados en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

57. Reitera que conforme al artículo 66 de la Ley Federal de Presupuesto **corresponde a la unidad de administración del INE emitir su manual de remuneraciones, incluyendo el tabulador y las reglas correspondientes.** Asimismo, el artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución Federal establece que las disposiciones de la ley electoral y del estatuto aprobado por el Consejo General regirán las relaciones laborales del INE, sin que sea obstáculo que la nueva ley de remuneraciones fije la remuneración total del presidente, pues lo hace en los mismos términos que para el ejercicio fiscal 2021.

58. Finalmente, tratándose de los derechos de sus trabajadores, el accionante considera que derivado de los artículos 1o. de la Constitución Federal y 6



y 7 tanto del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho al trabajo contiene una garantía de remuneración que asegure la subsistencia digna y decorosa de los trabajadores. Lo que ha sido interpretado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que la remuneración, los recursos humanos y técnicos adecuados, la capacitación permanente y la seguridad, son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de los órganos. Además de actualizarse una medida regresiva que podría transgredir irreversiblemente un derecho humano.

59. **Registro y turno.** La demanda de controversia fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de diciembre de dos mil veintiuno.

60. Al día siguiente, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 209/2021 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor, dada la conexión con la controversia constitucional 205/2021.

61. **Auto admisorio.** El diez de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al Poder Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Gobernación, a quienes requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

62. **Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** La Cámara de Diputados sostiene que es falso el hecho señalado por el promovente bajo el título "Modificaciones al presupuesto de egresos realizadas por la Cámara de Diputados", pues considera que no se realizó reducción alguna al proyecto aprobado por el INE, dado que sí se le autorizó un gasto por la cantidad de diecinueve mil setecientos treinta y seis millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$19,736'593,972.00), lo que es más de lo solicitado por el instituto actor.



63. Previo a responder los conceptos de invalidez, la Cámara plantea la actualización de **dos causales de improcedencia**, la primera, relativa a la falta de legitimación activa del INE y, la segunda, relativa a la falta de interés legítimo del mismo.

64. En la **primera causal de improcedencia**, considera que se debe sobreseer conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria en la materia, dada la falta de legitimación activa del INE para impugnar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022. Lo anterior, toda vez que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, precisa que únicamente es posible entablar una controversia si es promovida entre dos órganos constitucionales autónomos o entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

65. Así, si bien el INE es un órgano constitucional autónomo, el supuesto de legitimación requiere como parte pasiva al Congreso de la Unión en su conjunto, es decir, a ambas Cámaras como demandadas, y no únicamente a la de Diputados, a fin de no desnaturalizar el sentido de las controversias constitucionales.

66. Al respecto, conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto de egresos, sin que exista intervención alguna del Senado de la República. Así, no puede considerarse que el Congreso de la Unión haya emitido acto alguno impugnado en el presente caso.

67. Como **segunda causal de improcedencia**, la Cámara de Diputados considera que se debe sobreseer conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con la fracción I, inciso I), del artículo 105 de la Constitución Federal, dada la falta de interés legítimo del INE.

68. Al respecto, señala que el INE al impugnar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 no hace referencia a la afectación que resiente en su esfera competencial o sus atribuciones constitucionales. Es decir, no se advierte que exista un principio de afectación en relación con los



preceptos que se pretende tener por impugnados, pues únicamente se limita a señalar su inconstitucionalidad por transgredir los derechos humanos de sus trabajadores, y de manera general su autonomía institucional. Consecuentemente, tal afirmación no acredita el interés legítimo, pues no evidencia una afectación a su ámbito de atribuciones.

69. Lo anterior, congruente con los criterios adoptados en las controversias constitucionales 104/2009 y 62/2009, así como en los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2011-CA, 51/2011-CA, 36/2011-CA, de la Primera Sala, y los recursos 15/2013, 16/2013, 17/2013 y 18/2013, de la Segunda Sala, todos de esta Suprema Corte.

70. Adicionalmente, la Cámara de Diputados considera que en este medio de control constitucional no resulta válido aducir afectaciones a los derechos humanos, al no ser el medio idóneo para plantear este tipo de argumentos, conforme al criterio adoptado en la controversia constitucional 59/2006.

71. En respuesta a los **conceptos de invalidez**, la Cámara considera que el presupuesto impugnado es formal y materialmente válido, y no vulnera la autonomía institucional del actor, pues éste realiza una interpretación errónea de lo que tal concepto implica.

72. En este sentido, la Cámara precisa que el principio de división de poderes se manifiesta en los órganos constitucionales autónomos a través de la garantía de autonomía institucional, cuyo contenido es evolutivo y flexible.

73. Así, argumenta que esta Suprema Corte ha determinado que los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado Mexicano y se encuentran a la par de los órganos tradicionales. No obstante, la garantía de autonomía institucional implica que cuentan únicamente con las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas.

74. En el caso bajo análisis, el INE goza de la naturaleza y límites a su autonomía previstos por el artículo 41, fracción V, apartado A, primer y segundo párrafos, de la Constitución Federal, que en esencia lo prevén como un órgano dotado



de personalidad jurídica y patrimonio propio, que deberá actuar con legalidad, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, a efecto de dotar de mayor transparencia y democracia a las elecciones, como ente organizador de los comicios a nivel federal y como coordinador a nivel local. Sin embargo, la autonomía del INE no es absoluta, pues está sujeta a la fiscalización y rendición de cuentas, conforme al artículo 93, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

75. Ahora bien, el Consejo General del INE, conforme al artículo 44, numeral 1, inciso z), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto de egresos y remitirlo al Ejecutivo Federal, a efecto de que sea incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

76. Al elaborar su presupuesto, conforme a los artículos 5 y 30 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los ejecutores del gasto deben asegurar la compatibilidad de sus propuestas con los criterios generales de política económica establecidos por la Secretaría de Hacienda.

77. En consecuencia, arguye que el INE no es un órgano que se sustraiga del orden jurídico, por lo que se encuentra sometido al control, fiscalización, revisión y rendición de cuentas del Poder Ejecutivo, de cualquier Cámara del Congreso de la Unión y de la Auditoría Superior de la Federación. Esto es, la autonomía del instituto se circunscribe a su función electoral.

78. Dado lo anterior, la Cámara sostiene que el presupuesto impugnado es constitucional, pues conforme al artículo 41 de la Constitución Federal, no existe excepción alguna para desaplicar lo dispuesto en el diverso 127, en relación a que ningún servidor público puede recibir una remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República; asimismo, no existe excepción alguna a la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente, conforme al artículo 74, fracción IV, constitucional.

79. En efecto, la Constitución Federal solamente reconoce la facultad de elaborar su propio presupuesto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura respecto del resto del Poder Judicial de la Federación,



pero no existe autodeterminación presupuestal para otros poderes u órganos autónomos.

80. No obstante, en cualquier caso, la Cámara de Diputados está facultada para discutir, modificar y aprobar el presupuesto final, siendo una facultad exclusiva que debe cumplirse sin injerencia alguna y en apego al principio de división de poderes.

81. Aunado a lo anterior, la Cámara considera que las remuneraciones de los servidores públicos del INE fueron fijadas correctamente en términos del artículo 127 de la Constitución Federal, es decir, por un lado, ningún servidor público puede recibir una remuneración mayor a la del presidente de la República y, además, la Cámara de Diputados cuenta con la facultad exclusiva para fijar las mismas.

82. La Cámara de Diputados reitera que la autonomía presupuestaria debe entenderse como la facultad constitucional de cada órgano para determinar y utilizar su presupuesto, y para garantizar el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, sostiene que en el caso no se generó invasión alguna a la capacidad del INE para disponer de los recursos económicos que le fueron efectivamente asignados.

83. Es decir, ciertamente, al INE le corresponde la organización, desarrollo y cómputo de los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, entre otros procesos. Al respecto, la Cámara de Diputados le aprobó un presupuesto global de diecinueve mil setecientos treinta y seis millones, quinientos noventa y tres mil, novecientos setenta y dos pesos (\$19,736'593,972.00) presupuesto que sí contempló la realización y desarrollo de la revocación de mandato. Y al no ser el proceso de revocación una función extraordinaria, el INE debe cumplir con él utilizando su presupuesto asignado.

84. El INE contempló como recursos necesarios, incluyendo la revocación de mandato, un total de dieciocho mil ochocientos veintisiete millones, setecientos cuarenta y dos mil doscientos sesenta y ocho pesos (\$18,827'742,268); por tanto, el presupuesto aprobado por la Cámara excede la cantidad establecida por el propio instituto en su anteproyecto.



85. Finalmente, sostiene que el presupuesto impugnado no vulnera derechos humanos. El artículo 1o. de la Constitución Federal no es aplicable en tanto la regulación no genera una reducción en los derechos de los servidores públicos, sino en la distribución del gasto público; además las limitaciones, anulaciones o reducciones de un derecho humano no se regulan a través del presupuesto de egresos que únicamente ordena el gasto público.

86. **Contestación del Poder Ejecutivo Federal.** El Poder Ejecutivo Federal, previo a dar respuesta a los conceptos de invalidez, considera que se actualizan **dos causales de improcedencia**, la primera, relativa a la falta de interés legítimo del INE y, la segunda, relativa a la actualización de una cosa juzgada refleja.

87. Respecto de la **primera causal de improcedencia**, considera que debe sobreseerse con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, ya que el INE no demuestra una invasión a su esfera competencial ni a su autonomía presupuestal, sino que su intención radica en obtener una ampliación presupuestal.

88. Considera que el presupuesto impugnado fue emitido en apego a la Constitución Federal, por lo que el INE pretende impugnar un acto ajeno a las facultades que tiene asignadas constitucionalmente. Así, el INE no puede determinar en definitiva el presupuesto que le será asignado, pues tal situación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, el presupuesto de egresos es un documento único e indivisible, que no permite separar la parte que contiene el plan de gastos del texto legal que lo aprueba.

89. En la **segunda causa de improcedencia**, el Ejecutivo Federal sostiene que debe sobreseerse conforme a la fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria, al actualizarse la institución de cosa juzgada refleja.

90. Al respecto, sostiene que las controversias constitucionales son improcedentes contra actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución.

91. Bajo esta línea, el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, establece que la cosa juzgada se presenta cuando una sentencia ha causado ejecutoria y no admite recurso alguno.



92. En el caso, la cosa juzgada refleja se presenta dados los siguientes elementos:

a) La identidad de la cosa demandada se configura en tanto la controversia constitucional 224/2021 y el juicio electoral SUP-JE-282/2021 y sus acumulados, analizaron la falta de suficiencia presupuestal para organizar el proceso de revocación de mandato.

b) La identidad en la causa deriva de que se impugna la reducción de la partida presupuestaria asignada al INE, que supuestamente le impide cumplir con sus facultades, por lo que pretende posponer el proceso de revocación de mandato.

c) La identidad de las partes, dado que en los referidos juicios en el inciso a) concurren tanto el Ejecutivo Federal como el INE.

93. Adicionalmente, se actualiza el criterio de interdependencia, ya que los juicios están estrechamente vinculados y tienen una relación sustancial, pues se refieren a la ejecución del proceso de revocación de mandato y la suficiencia presupuestal del instituto.

94. Por otra parte, en respuesta a los **conceptos de invalidez**, el Poder Ejecutivo Federal divide sus argumentos en dos apartados.

95. En su respuesta a la **primera vertiente del concepto de invalidez**, sostiene que el presupuesto impugnado no vulnera la autonomía presupuestaria del INE, ni afecta el principio de división de poderes, al no establecer una subordinación del instituto a otros poderes públicos.

96. En efecto, arguye que la autonomía presupuestal implica que el INE puede proponer su proyecto de presupuesto, pero queda sujeto a la posterior aprobación, o en su caso modificación, de la Cámara de Diputados conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

97. Tratándose de la remuneración total anual autorizada para el presidente de la República, los límites de la percepción ordinaria, la percepción ordinaria



total y la remuneración total anual de la máxima representación del INE, considera que los argumentos esgrimidos resultan infundados, en tanto la Cámara de Diputados determinó tales conceptos con sustento en la nueva Ley Federal de Remuneraciones que se ajusta a los parámetros establecidos por esta Suprema Corte.

98. Lo anterior, ya que los consejeros del INE no se encuentran en la excepción prevista en la fracción III del artículo 127 constitucional, como un trabajo técnico calificado o por especialización, pues no es un requisito para acceder al puesto conforme al artículo 38.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

99. Así, no se transgrede la autonomía del instituto en tanto las remuneraciones se sustentan en parámetros objetivos previstos constitucional y legalmente.

100. En respuesta a la **segunda vertiente del concepto de invalidez**, el Poder Ejecutivo Federal considera que tratándose de los recursos para el proceso de revocación de mandato, resulta infundado lo planteado por el INE pues, conforme a los preceptos quinto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, y cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Revocación de Mandato, el INE deberá garantizar la realización del ejercicio de revocación haciendo los ajustes presupuestales necesarios, a fin de cubrir las erogaciones con los presupuestos asignados y subsiguientes.

101. Es decir, el INE debió realizar las adecuaciones necesarias, situación que fue analizada en el juicio electoral SUP-JE-282/2021 y sus acumulados, donde se instruyó al INE realizar las adecuaciones presupuestales necesarias y garantizar el adecuado desarrollo del proceso de revocación de mandato. Lo anterior, siendo acatado por el INE en su acuerdo INE/CG1798/2021 del Consejo General.

102. **Contestación de la Secretaría de Gobernación.** La Secretaría argumentó, en primer lugar, que únicamente participó en el refrendo del decreto del presupuesto impugnado, con fundamento en lo previsto por los artículos 92 de la Constitución Federal, 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública



Federal y 5, fracción IX, del Reglamento Interior de la secretaría, es decir, como un proceso de autenticación de la firma del titular del Poder Ejecutivo que cumple un imperativo formal de validez.

103. En este sentido, arguye que no se combaten irregularidades o deficiencia durante el proceso de refrendo del presupuesto impugnado, sino por vicios propios de fondo, por lo que no advierte ilegalidad alguna en su actuación, generándose un motivo de improcedencia.

104. Por otro lado, la secretaría sostiene que debe sobreseerse con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 10, ambos de la ley reglamentaria en la materia, dado que el presupuesto impugnado no evidencia un principio de afectación que lesione la esfera competencial del INE.

105. Al respecto, precisa que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio electoral SUP-JE-282/2021 y sus acumuladas, determinó revocar el Acuerdo INE/CG1796/2021, a efecto de que el instituto explorara otras alternativas de gestión presupuestal para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato. Particularmente, la Sala consideró la falta de atribuciones del Consejo General para suspender o posponer el proceso de revocación de mandato, su incidencia en los derechos políticos; y recalcó la obligación del INE de realizar ajustes presupuestales para continuar con el proceso. Por tanto, concluyó que la insuficiencia presupuestaria no calificaba como un acto de fuerza mayor que permitiera el incumplimiento de las obligaciones, al no demostrarse que se habían agotado todos los medios para obtener recursos y la imposibilidad de adoptar otras medidas.

106. Inclusive, en la sentencia se vinculó a la Secretaría de Hacienda para dar respuesta fundada y motivada a la eventual solicitud de ampliación presupuestal que solicitara el INE.

107. Asimismo, considera que debe tenerse en cuenta que este Alto Tribunal, al dictar el incidente de suspensión en la controversia constitucional 224/2021, lo hizo en el sentido de favorecer la continuación del procedimiento, cuestión que quedó reflejada en el Acuerdo INE/GC1798/2021 del actor, que determinó continuar con la organización del proceso de revocación de mandato.



108. En este sentido, propone que la alegada insuficiencia presupuestaria del INE ya ha sido determinada como un acto que no reviste las características de fuerza mayor y, consecuentemente, no genera una afectación real, cierta, presente y actual que haga procedente este medio de control constitucional. Esto es, el instituto debe realizar los ajustes de acuerdo con lo determinado en el presupuesto y, en su caso, solicitar a la Secretaría de Hacienda la ampliación presupuestal.

109. Asimismo, sostiene que la fijación de las remuneraciones de los integrantes del instituto no fue definida arbitrariamente por la Cámara de Diputados, sino que parte de lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, en donde se establecen los parámetros para fijar la remuneración del presidente de la República y, en consecuencia, de los demás servidores públicos, conforme a lo determinado en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

110. Así, solicita que se declare la improcedencia de este medio de control constitucional.

111. En respuesta al concepto de invalidez, la Secretaría de Gobernación argumenta en su **primera vertiente** que el presupuesto impugnado no vulnera la autonomía presupuestaria del INE, ni afecta la división de poderes, al no generar una subordinación del instituto.

112. Arguye que, si bien el INE cuenta con la facultad de proponer su proyecto de presupuesto, éste debe ser aprobado por la Cámara de Diputados en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, lo cual es una potestad soberana y discrecional.

113. La secretaría plantea que no es cierto que exista una insuficiencia presupuestal, porque tal falta de recursos únicamente deriva de lo manifestado por la parte actora, sin que exista constancia que lo acredite. En este sentido, conforme a la Constitución Federal y la Ley Federal de Revocación de Mandato, argumenta que el INE debe atender los ejercicios de participación ciudadana sujeto a la disponibilidad presupuestal actual o subsecuente y, en su caso, realizando los ajustes necesarios.



114. De ahí que resulte infundado el primer concepto planteado, en tanto el INE es quien debe realizar los ajustes presupuestarios necesarios y garantizar que se cubran con los recursos asignados o subsecuentes, sin que exista constancia alguna que acredite que no fueron asignados en el presupuesto los recursos necesarios para la realización de la consulta de revocación de mandato.

115. En respuesta a la **segunda vertiente** del concepto de invalidez, la secretaría considera que la fijación de las remuneraciones del INE no se realizó discrecionalmente, sino conforme a la nueva Ley Federal de Remuneraciones, que fue emitida siguiendo los parámetros fijados en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

116. En este sentido, sostiene que la Cámara de Diputados estaba obligada a señalar las retribuciones que corresponden a los empleos, respetando las bases del artículo 127 constitucional.

117. Argumenta que el INE debió seguir las bases y reglas claras y precisas conforme a las cuales los entes autónomos deben elaborar sus propios proyectos, incluyendo las remuneraciones propuestas para su personal, tomando en cuenta la remuneración que recibe el presidente de la República en tanto de ésta depende la del resto de los servidores públicos.

118. Dado lo anterior, arguye que la Cámara de Diputados se encuentra facultada para fijar cambios en las remuneraciones, sin que ello constituya una facultad discrecional. Así, en este caso, se atendió válidamente a los parámetros dispuestos en la nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, específicamente a su artículo 12.

119. En consecuencia, bajo este nuevo parámetro, sostiene que la fijación de las remuneraciones del presidente de la República y de los consejeros del INE no se realizó de forma arbitraria, sino partiendo de criterios objetivos establecidos legalmente, por lo que se debe reconocer su validez.

120. **Admisión de la ampliación de los conceptos de invalidez.** Por auto de diecisiete de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo al INE



ampliando sus conceptos de invalidez en tiempo y forma, al estar medularmente relacionados con el acto impugnado en el escrito inicial, con independencia de las causales de improcedencia que se pudieran advertir al momento de dictar sentencia.

121. Asimismo, se advirtió que, si bien el INE invocaba diversos hechos supervinientes consistentes en acuerdos y oficios emitidos por el mismo instituto, la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el expediente SUP-JE-282/2021 y sus acumuladas, y comunicados públicos realizados por la Cámara de Diputados, dichos actos fueron invocados con el propósito de vincularlos con la ampliación de los conceptos de invalidez del escrito inicial.

122. Esto es, a fin de establecer que la reducción presupuestal impugnada originalmente ha derivado en diversos hechos supervinientes.

123. **Ampliación de los conceptos de invalidez del INE.** El INE sostuvo que presentaba su ampliación antes de la fecha del cierre de instrucción, derivado de la existencia de un hecho superviniente; asimismo, indicó que no existe impedimento para ampliar la demanda en alcance, inclusive introduciendo cuestiones novedosas en la litis, siempre que se promueva antes del vencimiento del plazo original de impugnación.

124. En ese sentido, presentó como hechos supervinientes lo siguiente:

- Acuerdo INE/CG1758/2021 de diez de diciembre de dos mil veintiuno, por medio del cual el Consejo General del INE aprueba el presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2022, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados.

- Acuerdo INE/CG1796/2021 de diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, por medio del cual, atendiendo al 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, el Consejo General del INE determina posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022.



- Oficios INE/DJ/14024/2021 e INE/SE/3104/2021, emitidos en acatamiento a la suspensión otorgada en la controversia constitucional 224/2021, determinando no ejecutar el acuerdo INE/CG1796/2021 y continuar con las actividades del proceso de revocación de mandato con el presupuesto existente.

- Oficios INE/DJ/13968/2021 e INE/SCG/4777/2021, emitidos en los mismos términos que los mencionados anteriormente, pero en acatamiento a la suspensión otorgada en la controversia constitucional 226/2021.

- Resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno en el expediente SUP-JE-282/2021 y sus acumulados.

- Acuerdo INE/CG1798/2021 de treinta de diciembre de dos mil veintiuno, por el que, en cumplimiento a los acuerdos emitidos en los incidentes de suspensión de las controversias constitucionales 224/2021 y 226/2021, el Consejo General del INE determina continuar con la organización del proceso de revocación de mandato.

- Las comunicaciones de la Cámara de Diputados a través de su página oficial y de la red social Twitter, en los que se informa sobre la denuncia penal presentada en contra de diversos servidores públicos con motivo de la toma de decisiones del Consejo General del INE sobre su presupuesto y la realización de la revocación de mandato; tal cuestión se relaciona con diversos requerimientos realizados al INE por parte de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, en la carpeta de investigación FED/FEMCC/FEMCC-CDMX/0000838/2021.

125. El INE sostiene que tales hechos se han suscitado de forma posterior a la presentación del escrito de demanda y con motivo de la insuficiencia presupuestaria para continuar con el proceso de revocación de mandato bajo estándares de calidad mínimos, lo que deriva del recorte presupuestal efectuado por la Cámara de Diputados.

126. Con lo anterior, busca demostrar que el recorte injustificado ha obligado al INE, pese a la realización de ajustes presupuestarios, a continuar con



las actividades de revocación de mandato con un presupuesto limitado y sin poder cumplir los parámetros establecidos en la Constitución Federal y la Ley Federal de Revocación de Mandato, sujetando al instituto a las posibles determinaciones de la Cámara de Diputados o el Ejecutivo Federal.

127. El instituto precisa que si bien, al momento de dictarse la medida cautelar en la presente controversia constitucional, la revocación de mandato se trataba de un hecho futuro de realización incierta, ya no es así, pues se trata de una serie de actos continuos, complejos y actuales que deben efectuarse en un breve lapso, para lo que el INE debe contar con la capacidad financiera adecuada.

128. Al respecto, plantea que sí previó adecuadamente los recursos necesarios para atender este tipo de procesos conforme a la Ley Federal de Revocación de Mandato y la Constitución Federal, con base en la naturaleza autónoma y especializada de la materia electoral y las necesidades para llevar a cabo un ejercicio democrático de este tipo. No obstante, le fue otorgado el presupuesto de forma arbitraria lo que genera un incumplimiento de sus propias obligaciones.

129. Finalmente, reitera diversos argumentos contenidos en su escrito original de demanda, incluyendo la determinación de la controversia constitucional 203/2020, como criterio análogo y sosteniendo que la Cámara de Diputados es la responsable directa en caso de llegarse a incumplir la obligación de realizar la revocación de mandato, pues al INE le fueron negados los fondos solicitados, lo que ha advertido en diferentes ocasiones, situación que no puede ser totalmente subsanada inclusive con las reasignaciones presupuestales internas efectuadas por el instituto.

130. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no emitió opinión en el presente asunto.

131. **Amicus curiae.** El veintiocho de enero de dos mil veintidós, el Partido Político Nacional Morena presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.

132. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinte de abril de dos mil veintidós se celebró la audiencia



prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se hizo constar que asistieron delegados del Poder Ejecutivo Federal, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión e Instituto Nacional Electoral, se relacionaron las pruebas documentales y se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas; además se relacionaron los alegatos de las partes.

133. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de veinte de abril de dos mil veintidós, se decretó el cierre de instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

134. **Radicación en Primera Sala.** Previa petición del Ministro ponente, se determinó radicar la presente controversia constitucional en la Primera Sala de este Alto Tribunal.

III. COMPETENCIA

135. La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹² 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto;¹³ en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece,¹⁴ ya

¹² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

¹³ "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."

¹⁴ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:



que se plantea un conflicto entre un órgano constitucional autónomo federal, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, por la supuesta inconstitucionalidad de la asignación presupuestal del primero para el ejercicio fiscal 2022. La intervención del Pleno de esta Suprema Corte se considera innecesaria.

IV. PRECISIÓN DE LA LITIS

136. Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, deben precisarse las normas generales y actos objeto de la controversia.¹⁵

137. Como se señaló con anterioridad, en su escrito de demanda, el INE impugna la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, específicamente, por lo que hace a:

- El artículo 13, fracción II, en lo relativo a señalar que la remuneración autorizada para el presidente de la República se integrará por los artículos 7, 12, inciso b) y quinto transitorio de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

- El anexo 1 (gasto neto total) en el ramo 22 del INE, al fijar un monto de diecinueve mil setecientos treinta y seis millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$19,736'593,972.00).

- El anexo 23.1.2. Remuneración ordinaria total líquida mensual neta del presidente de la República.

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

"...

"Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

¹⁵ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



- El anexo 32. Adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, en lo relativo a la reducción que consigna para el ramo 22 del INE, por un monto de cuatro mil novecientos trece millones de pesos (\$4,913'000,000.00).

- El anexo 23.8. Instituto Nacional Electoral y sus correlativos 23.8.1.A. (límites de la percepción ordinaria total en el INE); 23.8.1.B. (límites de pagos extraordinarios anuales netos en el INE); 23.8.3.A. (remuneración total anual de la máxima representación del INE consejero presidente/consejeros electorales); 23.8.3.B (remuneración total mensual del consejero presidente); 23.8.3.C. (remuneración total anual de la máxima representación del INE secretario ejecutivo); y 23.8.3.D. (remuneración total mensual del secretario ejecutivo).

- El artículo vigésimo transitorio.

138. En su escrito de ampliación de demanda, el INE reitera la impugnación de la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, en particular, los anexos 1 y 32.

139. Además, señala como hechos supervenientes los siguientes:

- Acuerdo INE/CG1758/2021, "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 de diez de diciembre de dos mil veintiuno.

- Acuerdo INE/CG1796/2021 "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", aprobado por el Consejo General del INE en sesión de diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno.

- Oficios internos INE/DJ/14024/2021 e INE/SE/3104/2021, emitidos por el INE 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 INE a no ejecutar el acuerdo INE/CG1796/2021.

- Oficios internos INE/DJ/13968/2021 e INE/SCG/4777/2021 emitidos por el INE por la suspensión referida.

- Resolución de veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, recaída en el expediente SUP-JE-282/2021 y sus acumulados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Acuerdo INE/CG1798/2021 "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 de treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

- Los comunicados públicos que realizó la Cámara de Diputados a través de la sección de "Boletines" de su página oficial y de su página oficial de la red social Twitter, a través de los cuales se informa sobre la denuncia penal presentada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en contra de diversos servidores públicos con motivo de la toma de decisiones del Consejo General sobre el presupuesto del INE y el ejercicio de participación ciudadana de revocación de mandato, lo cual se relaciona con diversos requerimientos que la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República ha realizado a este instituto dentro de la carpeta de investigación FED/FEMCC/FEMCC-CDMX/0000838/2021.

140. Respecto de la ampliación de demanda se precisa que por acuerdo de diecisiete de enero de dos mil veintidós,¹⁶ el Ministro instructor tuvo al INE ampliando sus conceptos de invalidez, y por lo que respecta a los acuerdos y

¹⁶ Lo que fue confirmado en el recurso de reclamación 33/2022-CA, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en sesión de 25 de mayo de 2022.



resoluciones que señaló como hechos supervenientes se determinó que éstos se invocaban por el actor con el propósito de vincularlos con la ampliación de los conceptos de invalidez del escrito inicial.

141. Así, de la lectura integral de la demanda y la ampliación de los conceptos de invalidez, se advierte que, en la primera vertiente del único concepto de invalidez, el INE impugna únicamente los anexos 1 y 32, en el ramo 22, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, sólo respecto del monto presupuestal a él asignado para ese ejercicio fiscal. En efecto, este monto se encuentra previsto: **a)** en el ramo 22 del anexo 1 relativo al gasto total neto, al fijar un monto de diecinueve mil setecientos treinta y seis millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos (\$19,736'593,972.00);¹⁷ y **b)** en el anexo 32 relativo a las adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, en el renglón que precisa la reducción al ramo 22 del INE, por un monto de cuatro mil novecientos trece millones de pesos (\$4,913'000,000.00),¹⁸ ambos publicados como parte del presupuesto de egresos impugnado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

142. Por otro lado, de una lectura integral, se desprende que en la segunda vertiente del único concepto de invalidez, el INE plantea una transgresión a su autonomía derivada de las modificaciones salariales aprobadas para su personal. Tales modificaciones se encuentran reflejadas en el anexo 23.8. del presupuesto impugnado y sus correlativos 23.8.1.A. (límites de la percepción ordinaria total en el INE); 23.8.1.B. (límites de la percepción ordinaria total en el INE); 23.8.3.A. (remuneración total anual de la máxima representación del INE consejero presidente/consejeros electorales); 23.8.3.B. (remuneración total mensual del consejero presidente); 23.8.3.C. (remuneración total anual de la máxima representación del INE secretario ejecutivo); y 23.8.3.D. (remuneración total mensual del secretario ejecutivo).

143. Sin embargo, también deben tenerse por impugnados el artículo 13, en su totalidad, al establecer la dinámica para calcular la remuneración de los

¹⁷ Página 30 de la publicación.

¹⁸ Página 89 de la publicación.



diversos servidores públicos de la Federación, así como el artículo vigésimo transitorio en tanto ordena a los ejecutores del gasto realizar las acciones conducentes para ajustar las percepciones a los límites máximos previstos en el anexo 23.

144. Por otra parte, no ha lugar a tener por impugnado el anexo 23.1.2. del presupuesto, relativo a la remuneración ordinaria total líquida mensual neta del Presidente de la República, pues dicho cálculo únicamente deriva de lo previsto por el artículo 13 impugnado, por lo que no se le atribuye un vicio de invalidez propio, sino consecuente de lo dispuesto por el precepto impugnado. Es decir, el actor no se inconforma con la remuneración asignada al presidente de la República, sino con el hecho de que tal cantidad constituya el parámetro máximo para calcular las remuneraciones del INE, sin tomar en cuenta otras disposiciones aplicables, esto es, se inconforma con la dinámica prevista en el artículo 13 para calcular el tope a los salarios del instituto, no con la cantidad específica determinada para el titular del Ejecutivo Federal.

145. Por tanto, para efectos de esta resolución, se tienen como impugnados del Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno:

a) Los anexos 1 y 32, en lo relativo al ramo 22 del Instituto Nacional Electoral.

b) 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.

V. OPORTUNIDAD

146. En términos del artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, el plazo legal para promover la presente controversia constitucional inició al día siguiente de la publicación.¹⁹ El presupuesto impugnado fue publi-

¹⁹ "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; ..."



cado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para la promoción inició el treinta de noviembre de la misma anualidad y concluyó el veintiséis de enero de dos mil veintidós.²⁰

147. Ahora bien, por un lado, el escrito inicial de demanda fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el siete de diciembre de dos mil veintiuno. Por otra parte, el escrito en alcance de ampliación a los conceptos de invalidez fue recibido en la misma oficina el siete de enero de dos mil veintidós, es decir también dentro del plazo legal para la impugnación del presupuesto. En conclusión, en ambos casos resulta oportuna la presentación de los escritos, sin que resulte necesario hacer algún cómputo diferenciado para el caso de la ampliación, en virtud de que se encontraba dentro del plazo legal originario para interponer la demanda.

VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

148. En términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General,²¹ el Instituto Nacional Electoral tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

149. Conforme al artículo 11 de la ley reglamentaria, el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo en términos de las normas que los rigen.²²

²⁰ Se excluyen del cómputo los días cuatro, cinco, once, doce, de diciembre de dos mil veintiuno y ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de enero de dos mil veintidós por ser sábados y domingos e inhábiles en virtud del artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se excluye el periodo comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno al dos de enero de dos mil veintidós, por corresponder al segundo periodo de receso de este Alto Tribunal.

²¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

²² "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."



150. Tanto en el escrito de demanda como en su ampliación, en representación del INE compareció Edmundo Jacobo Molina, en su carácter de secretario ejecutivo del instituto, situación que acreditó con copia certificada del acuerdo de su nombramiento,²³ así como en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 51, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.²⁴

VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

151. Tratándose de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión comparece el diputado presidente de la Mesa Directiva Sergio Gutiérrez Luna, quien se encuentra facultado para representar a dicho órgano legislativo en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁵ por lo que le asiste legitimación.

152. Por otra parte, en representación del Poder Ejecutivo Federal, comparece María Estela Ríos González, quien se ostenta como consejera jurídica de la presidencia de la República y tiene la facultad para representar a dicho Poder en términos del artículo 11, último párrafo, de la ley reglamentaria en la materia²⁶ y el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno,²⁷ por lo que le asiste legitimación.

²³ Acuerdo INE/CG40/2020, de seis de febrero de dos mil veinte, del Consejo General de INE, por el que se aprueba la designación del C. Edmundo Jacobo Molina como titular de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por un nuevo periodo de seis años.

²⁴ "Artículo 51.

"1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:

"a) Representar legalmente al instituto; ..."

²⁵ "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; ..."

²⁶ "Artículo 11. ..."

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe de departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley."

²⁷ "Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan.



153. Finalmente, en representación de la Secretaría de Gobernación, comparece Brenda Samantha Carrillo Córdova, en su carácter de directora general de Procedimientos Constitucionales, en representación del secretario de Gobernación, con fundamento en los artículos 14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²⁸ así como 112, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación,²⁹ por lo que se encuentra legitimada.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

154. De forma previa, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal y la Secretaría de Gobernación plantearon diversas causales de improcedencia. Tales planteamientos serán respondidos en cinco apartados diferentes y un sexto para la causal de improcedencia advertida de oficio.

"ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público."

²⁸ "Artículo 14. Al frente de cada secretaría habrá un secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, titular de la Unidad de Administración y Finanzas, jefes de Unidad, directores, subdirectores, jefes de departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público contarán cada una con una Oficialía Mayor, las cuales tendrán las funciones que establezca el artículo 20 de esta ley y las que determinen los reglamentos interiores.

"En los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables."

"Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias."

²⁹ "Artículo 112. La Dirección General de Procedimientos Constitucionales tiene las atribuciones siguientes:

"...

"VII. Representar, de conformidad con la normativa aplicable, a la secretaría o a su titular en los juicios de amparo; intervenir en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad y en los demás procedimientos constitucionales en que sea parte la secretaría, así como opinar las actuaciones que otras unidades administrativas de la secretaría realicen en los juicios, acciones y procedimientos referidos; ..."



Causal de improcedencia	Autoridad que plantea la causal
VIII.1. Necesaria presencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión como partes demandadas.	Cámara de Diputados.
VIII.2. Cosa juzgada refleja.	Poder Ejecutivo Federal.
VIII.3. No inconformidad con el refrendo del secretario de Gobernación.	Secretaría de Gobernación.
VIII.4. No afectación a la esfera competencial del INE por la reducción presupuestal.	Poder Ejecutivo Federal, Cámara de Diputados y Secretaría de Gobernación.
VIII.5. Improcedencia de la ampliación de demanda.	Poder Ejecutivo Federal y Cámara de Diputados.
VIII.6. Ausencia de un principio de afectación tratándose de las remuneraciones de los servidores públicos del INE.	(Causal advertida de oficio).

155. **VIII.1. Necesaria presencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión como partes demandadas.** Tratándose de la primera causal de improcedencia argumentada por la Cámara de Diputados, el ente legislativo considera que se debe sobreseer conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria en la materia, dada la falta de legitimación activa del INE para impugnar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022. Lo anterior, toda vez que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, precisa que únicamente es posible entablar una controversia si es promovida entre dos órganos constitucionales autónomos o entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

156. Así, si bien el INE es un órgano constitucional autónomo, el supuesto de legitimación requiere como parte pasiva al Congreso de la Unión en su conjunto, es decir, a ambas Cámaras como demandadas, y no únicamente a la de Diputados, a fin de no desnaturalizar el sentido de las controversias constitucionales.

157. Este argumento debe declararse **infundado**, pues el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, al establecer la procedencia de una controversia constitucional entre "dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso



de la Unión", no puede ser entendido de tal forma que el supuesto de legitimación pasiva por parte del Poder Legislativo Federal se actualice únicamente cuando se demanda una norma o acto emitido de forma conjunta por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

158. Ahora bien, esta Suprema Corte ha sostenido que los supuestos de legitimación previstos por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal deben interpretarse funcional y teleológicamente, de tal forma que se tome en consideración que la finalidad de las controversias constitucionales es garantizar a los órganos primarios del Estado la posibilidad de acudir a defender los principios constitucionales de división de poderes y la cláusula federal. Bajo estas consideraciones, el sostener que las Cámaras del Congreso de la Unión, en lo individual, no pueden ser parte demandada por un órgano constitucional autónomo, salvo que concurra el Congreso a través de ambas Cámaras, generaría un criterio que desnaturalizaría la esencia de las controversias constitucionales e impondría limitaciones a los supuestos de legitimación que no son acordes con la teleología de la disposición.

159. El supuesto de procedencia de la controversia constitucional tratándose de la demanda de un órgano constitucional autónomo al Congreso de la Unión, no requiere necesariamente que este último haya emitido el acto o norma impugnada a través de un proceso en el que intervinieran ambas Cámaras, sino que es posible demandar a una sola de ellas, toda vez que cada una cuenta con diversas atribuciones exclusivas en las que no interviene la otra.

160. De otra forma, se negaría el acceso a un recurso efectivo en diversos casos que pueden incidir en las esferas competenciales de los órganos constitucionales autónomos y se les dejaría en estado de indefensión frente a una posible transgresión a su esfera competencial respecto de la cual el Constituyente Permanente no tuvo intención de excluir la posibilidad de resolución por esta Corte.

161. Un criterio análogo, pero tratándose del supuesto para legitimación activa, fue reconocido en la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO



Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA."³⁰

162. **VIII.2. Cosa juzgada refleja.** En la segunda causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo Federal. Este Poder sostiene que debe sobreseerse conforme a la fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria al actualizarse la institución de cosa juzgada refleja.

163. Al respecto, resulta pertinente tener en cuenta ciertos aspectos de los juicios que el Ejecutivo Federal considera relacionados:

Asunto	Controversia constitucional 209/2021	Controversia constitucional 224/2021	Juicios para la protección de los derechos político-electorales y recursos de apelación SUP-JE-282/2021, SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC 1466/2021, SUP-JDC-1468/2021, SUP-RAP-491/2021 y SUP-RAP-494/2021
Actos impugnados	Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, específicamente, los anexos 1 y 32, en lo relativo al ramo 22 del Instituto Nacional Electoral; así como los artículos 13 y vigésimo transitorio, y el anexo 23.8.	Acuerdo INE/CG1796/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el	Acuerdo INE/CG1796/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el

³⁰ Tesis P./J. 41/2015 (10a.), del Tribunal Pleno, consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 31 y registro digital: 2010667.



	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.	ejercicio fiscal 2022, se determina posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022.	ejercicio fiscal 2022, se determina posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022.
Motivo de inconformidad	El motivo principal de inconformidad del INE radica en la disminución injustificada por parte de la Cámara de Diputados del presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2022, por un lado, al impedirle cumplir con todas sus obligaciones constitucionales, entre lo que se incluye el proceso de revocación de mandato, y, por otro lado, al verse alteradas las remuneraciones asignadas a sus servidores públicos.	El motivo principal de inconformidad de la Cámara de Diputados radica en que el acuerdo impugnado se alega violatorio de los artículos 35, fracción IX y 41, base quinta apartado b, inciso c), de la Constitución Federal, así como la Ley Federal de Revocación de Mandato, al no existir una facultad para que el INE posponga el proceso de revocación de mandato 2021-2022, aun alegando insuficiencia presupuestal.	En esencia, el actor planteó que el Consejo General del INE no contaba con las facultades para posponer el proceso de revocación de mandato. Sin que lo anterior pudiera justificarse como un asunto de fuerza mayor relacionado con aspectos presupuestales. Asimismo, se impugnó que el INE se encontraba obligado a realizar los ajustes presupuestales necesarios.
Partes	Actor: INE Demandados: Cámara de Diputados, Poder Ejecutivo Federal y Secretaría de Gobernación.	Actor: Cámara de Diputados Demandado: INE	Actor: Poder Ejecutivo Federal y Otros Demandado: Consejo General del INE.
Estado procesal	Pendiente de resolver	Pendiente de resolver	Resuelta el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



			<p>Se determinó revocar el acuerdo impugnado ante la ausencia de facultades del Consejo General para suspender el proceso de revocación de mandato, la incidencia que esto podía tener sobre los derechos políticos de la ciudadanía; así como la obligación del Consejo General de realizar los ajustes presupuestales necesarios para continuar el proceso.</p> <p>Finalmente, se vinculó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que en caso de que el INE hiciera una solicitud de ampliación presupuestaria para atender dicho proceso, se dé una respuesta a la brevedad de manera fundada y motivada.</p>
--	--	--	---

164. Ahora bien, a partir de los datos anteriores, esta Primera Sala considera **infundada** la causal de improcedencia planteada por el Ejecutivo Federal.

165. En primer lugar, cabe señalar que la controversia constitucional 224/2021, no puede constituir una cosa juzgada o cosa juzgada refleja, dado que se encuentra en trámite pendiente de resolución ante esta Suprema Corte, por lo que no puede considerarse que exista una sentencia firme.



166. Por otra parte, tratándose del juicio electoral SUP-JE-282/2021 y sus acumulados, esta Primera Sala considera que tampoco se actualiza la institución de cosa juzgada o de cosa juzgada refleja.

167. En primer lugar, el acto combatido en aquel asunto y en el presente son diferentes, además, las pretensiones del recurrente también lo son, pues mientras en el juicio electoral, el Poder Ejecutivo Federal planteaba la ausencia de facultades para que el INE pospusiera el proceso de revocación de mandato y, en consecuencia, se le obligara a realizarlo revocando el acuerdo recurrido; en la presente controversia se impugna la asignación presupuestal global al INE y la reducción autorizada por la Cámara de Diputados, lo que el INE considera impacta en su autonomía constitucional y le dificulta ejercer sus atribuciones.

168. Este último punto puede ser válidamente decidido por esta Suprema Corte sin que la resolución del Tribunal Electoral implique obstáculo alguno, ya que los parámetros de regularidad son diferentes para determinar la validez de cada acto.

169. Así, ciertamente ambos casos encuentran relación al estar presentes tanto el INE como el Poder Ejecutivo Federal como partes, no obstante, lo decidido en el juicio electoral relativo a que el INE no podía posponer la revocación de mandato y la debía realizar con el presupuesto que contaba y, en su caso, solicitando una ampliación presupuestal, no impacta de forma determinante en el presente asunto, pues al margen de la realización del ejercicio, lo cierto es que el Tribunal Electoral no prejuzgó sobre la validez constitucional del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 o de la actuación de la Cámara de Diputados y del Poder Ejecutivo Federal al emitirlo.

170. Es decir, ciertamente, una de las dificultades alegadas por el INE derivada de la reducción presupuestal es la reasignación de recursos para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato; sin embargo, se reitera, los parámetros para determinar la validez del presupuesto de egresos y del acuerdo del Consejo General impugnado en el juicio electoral son diferentes y parten de una normatividad diversa.



171. Por tanto, este Alto Tribunal considera que es infundada la causal de improcedencia planteada al no existir identidad en la cosa demandada, en la causa, ni una interdependencia entre ambos casos que llevara a esta Suprema Corte a concluir que las consideraciones adoptadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han resuelto también la litis en la presente controversia constitucional.

172. **VIII.3. No inconformidad con el refrendo del secretario de Gobernación.** La Secretaría de Gobernación argumentó, como primera causal de improcedencia, que únicamente participó en el refrendo del decreto del presupuesto impugnado, con fundamento en lo previsto por los artículos 92 de la Constitución Federal, 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5, fracción IX, del reglamento interior de la secretaría, es decir, como un proceso de autenticación de la firma del titular del Poder Ejecutivo que cumple un imperativo formal de validez.

173. En este sentido, arguye que no se combaten irregularidades o deficiencias durante el proceso de refrendo del presupuesto impugnado, por lo que no advierte ilegalidad alguna en su actuación, generándose un motivo de improcedencia.

174. Esta causal debe declararse **infundada**, toda vez que ha sido criterio reiterado de este tribunal que el refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, a cargo de los secretarios de Estado, es un proceso que reviste autonomía, como medio de control, por lo que de haber intervenido en el decreto cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional.³¹

³¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, del Tribunal Pleno, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSI A 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. Asimismo, véase, por analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 104/2004, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, página 1817 y registro digital: 180374.



175. **VIII.4. No afectación a la esfera competencial del INE por la reducción presupuestal.** La Cámara de Diputados sostiene que el INE, al impugnar el Presupuesto de Egresos de la Federación, no hace referencia a la afectación que resiente en su esfera competencial, por lo que no se advierte un principio de afectación en relación con los preceptos que pretende tener como impugnados.

176. En el mismo sentido, el Poder Ejecutivo Federal considera que el INE no demuestra una invasión a su esfera competencial ni a su autonomía presupuestal, sino que pretende obtener una ampliación presupuestal.

177. Finalmente, la Secretaría de Gobernación aduce que el presupuesto impugnado no genera un principio de afectación que lesione la esfera competencial del INE, dado lo resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio electoral SUP-JE-282/2021 y sus acumulados, así como lo dictado en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 224/2021, en lo relativo a la continuación del procedimiento de revocación de mandato.

178. Así, la secretaría considera que la alegada insuficiencia presupuestal del INE ya ha sido determinada como un acto que no reviste las características de fuerza mayor y no genera una afectación que haga procedente este medio de control, por lo que el INE debe apegarse a lo dispuesto en el presupuesto.

179. Esta Primera Sala considera que todos los argumentos anteriores resultan infundados, en tanto se encuentran relacionados con el fondo del asunto.³² Además de que, como se relató con anterioridad, lo resuelto en el expediente SUP-JE-282/2021 y el estado procesal de la controversia constitucional 224/2021, no agotan la litis del presente asunto.

180. **VIII.5. Improcedencia de la ampliación de demanda.** El Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados señalaron que se actualizaba la causa de

³² Véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710 y registro digital: 193266.



improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria de la materia. Además, este último Poder argumenta que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del mencionado artículo. Dada su íntima relación, ambas causales se estudiarán en conjunto.

181. Por un lado, la Cámara de Diputados afirma que el instituto actor agotó el ejercicio de su derecho de acción, puesto que impugnó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 a través de su escrito inicial de demanda, por lo que agotó su derecho para esgrimir nuevas consideraciones impugnativas.

182. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal señala que no procede tener por ampliada la demanda por tratarse de actos generados por el propio accionante y en virtud de que la ampliación de la demanda intentada no se sustenta en algún hecho superveniente que se encuentre íntimamente relacionado con los actos inicialmente impugnados. Además, se actualiza la causal de improcedencia respecto de la ampliación de la demanda, en términos de los actos que el propio instituto actor ha llevado a cabo para ejecutar el proceso de revocación de mandato, por lo que los efectos del acto que combate el INE, relativos a la insuficiencia de los recursos asignados por la Cámara de Diputados, han cesado, ya que el proceso de revocación de mandato ha continuado en todas y cada una de sus etapas, a pesar de la insuficiencia presupuestal que el instituto aducía.

183. Estas causas de improcedencia deben **desestimarse**. En primer lugar, se debe señalar que, como ya quedó precisado en el apartado de fijación de la litis, del escrito de ampliación de demanda no se tuvieron señalados nuevos actos impugnados, sino sólo se tuvo al INE ampliando los conceptos de invalidez. En ese sentido, contrario a lo que afirma la Cámara de Diputados, el derecho del INE para ampliar los conceptos de invalidez no precluye mientras se encuentre dentro del plazo para promover la demanda original, como en el caso sucedió.

184. En segundo lugar, esta Primera Sala determina que no han cesado los efectos del acto impugnado con los actos que el propio INE ha llevado a cabo para ejecutar el proceso de revocación de mandato, porque el instituto tenía la obligación de continuar con este procedimiento, sin que por ello se subsanara el posible vicio en el presupuesto impugnado.



185. **VIII.6. Ausencia de un principio de afectación tratándose de las remuneraciones de los servidores públicos del INE.** Esta Primera Sala considera que en el caso se actualiza una causal de improcedencia advertida oficiosamente, pues si bien el INE argumenta que 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., suponen una violación a su autonomía constitucional; lo cierto es que no se advierte, en este punto, un principio de afectación susceptible de actualizarse en su contra, tal como será desarrollado a continuación.

186. En su concepto de invalidez, el INE plantea que las modificaciones a las remuneraciones de sus servidores públicos autorizadas por la Cámara de Diputados en el anexo 23.8 y sus correlativos del presupuesto impugnado, resultan inválidas por dos razones. La primera es que tales modificaciones únicamente atendieron como parámetro a la remuneración fijada para el presidente de la República, fijación a la que, a su vez, atribuye múltiples vicios de inconstitucionalidad. La segunda, es que al otorgarse la suspensión en la controversia constitucional 211/2020, así como en el recurso de reclamación 68/2021-CA, del índice de este Alto Tribunal, se precisó que **el INE no tenía la obligación de sujetarse a la remuneración fijada para el presidente de la República conforme a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.**

187. Es, en esencia, esta segunda razón la que justamente conduce a esta Primera Sala a advertir la actualización de una causal de improcedencia relativa a la falta de un principio de afectación al instituto actor.

188. En efecto, esta Suprema Corte, al estudiar el concepto de interés legítimo para la promoción de una controversia constitucional, ha considerado que para su procedencia es necesario que las normas o actos impugnados generen un principio de agravio.

189. Tal principio de agravio ha sido entendido de forma amplia y se ha señalado que para acreditarlo es necesario que la norma o acto impugnados generen cuando menos un agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Federal, como



pueden ser las garantías institucionales o prerrogativas relacionadas con cuestiones presupuestales.³³

190. No obstante, pese a la amplitud de la concepción del principio de afectación, el mismo debe entenderse siempre en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, por lo que se han identificado diversas hipótesis de improcedencia, por ejemplo, tratándose de conflictos de estricta legalidad. Asimismo, se ha considerado que por mínimo que sea el principio de afectación el juicio debe ser procedente.

191. En el caso bajo análisis, esta Primera Sala advierte que dadas las particularidades del caso, no se actualiza principio de afectación alguno en perjuicio del INE, tratándose de la determinación de las remuneraciones de sus servidores públicos, ni de sus tabuladores salariales, ya que si bien, dichos aspectos se plantean como invasiones a su esfera competencial y a su autonomía constitucional; **dada la existencia de la medida cautelar dictada por esta Primera Sala al resolver el recurso de reclamación 68/2021-CA, derivado de la controversia constitucional 80/2021, la afectación alegada no es susceptible de actualizarse de forma real e inminente.**

192. Ahora bien, a fin de explicar lo anterior, resulta pertinente tener en cuenta la línea de impugnaciones que el INE ha hecho a la legislación en materia de remuneraciones ante esta Suprema Corte.

193. La primera Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos fue publicada el **cinco de noviembre de dos mil dieciocho**, de dicha ley esta

³³ Véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33 y registro digital: 2010668. Asimismo, véase el criterio contenido en la tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), de la Primera Sala, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721 y registro digital: 2006022.



Suprema Corte conoció en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, donde declaró la invalidez de diversos preceptos.³⁴

194. Posteriormente, dicha legislación fue reformada el doce de abril de dos mil diecinueve, frente a dicho decreto de reforma, el INE demandó su invalidez en la controversia constitucional 211/2019.

195. No obstante, en dicha controversia se determinó sobreseer al actualizarse la causal de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma impugnada, dado que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos fue abrogada en virtud del artículo cuarto transitorio del "Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.³⁵

196. Durante ese mismo periodo, el INE impugnó en las controversias constitucionales 10/2020 y 211/2020 la validez de las remuneraciones asignadas a sus servidores públicos en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2020 y 2021, respectivamente, respecto de las cuales la Segunda Sala determinó sobreseer en ambos casos al haber cesado los efectos de los presupuestos impugnados dada su característica de anualidad.³⁶

³⁴ Promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y diversos Senadores del Congreso de la Unión, el asunto fue resuelto en sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve.

³⁵ Resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte en sesión de catorce de julio de dos mil veintiuno.

³⁶ Resueltas por la Segunda Sala de la Suprema Corte en las sesiones de veintitrés de junio de dos mil veintiuno y doce de enero de dos mil veintidós, respectivamente. Cabe señalar que en la controversia constitucional 211/2020, se otorgó la suspensión para efecto de que el cálculo de las remuneraciones de los servidores públicos del INE para el ejercicio fiscal 2021 se diera en términos de lo aprobado para el ejercicio fiscal 2018, es decir, antes de la existencia de la Ley Federal de Remuneraciones abrogada. No obstante, dicha medida cautelar no se encuentra vigente dada la resolución del asunto, además de haber sido otorgada específicamente para el ejercicio fiscal 2021, precisando que no se extendía a ejercicios fiscales subsecuentes.



197. Ahora bien, la nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos entró en vigor **el veinte de mayo de dos mil veintiuno** conforme a su artículo primero transitorio.

198. Por un lado, esta nueva legislación sirvió como fundamento para que la Cámara de Diputados formulara diversos artículos y apartados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022. Especialmente, tratándose de lo que corresponde a las remuneraciones de los servidores públicos federales.

199. Por otro lado, **diversos preceptos de la misma legislación fueron impugnados por el INE en la controversia constitucional 80/2021**, cuestión que aún se encuentra sub júdice en este Alto Tribunal.

200. En la controversia constitucional 80/2021, el Instituto Nacional Electoral reclamó de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como del presidente de la República la invalidez del:

"Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2021, así como su refrendo y promulgación, específicamente por lo que hace a la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y especialmente por las disposiciones contenidas en sus artículos 6, 7, 10, 11 (en relación con el quinto transitorio), 12, 13, 15, 22 y 24."

201. Asimismo, el INE solicitó la suspensión de dicho decreto, para el efecto de **"continuar fijando las remuneraciones de sus trabajadores sin aplicarles necesariamente la restricción de tope salarial que se ha fijado en función del titular del Ejecutivo Federal**, y sin sujetarse a las arbitrarias determinaciones del Poder Legislativo Federal". Es decir, el INE solicitó **"tomar como referencia para fijar las remuneraciones de sus servidores públicos, privilegiando en todo momento sus derechos y el respeto a lo señalado por el artículo 127 constitucional, las cantidades fijadas en el Presupuesto de Egresos del ejercicio**



fiscal del 2018, esto es, antes de que existiera la determinación de remuneraciones de forma arbitraria en referencia a la del presidente de la República." Tal solicitud fue negada en un primer momento por el Ministro instructor.

202. Sin embargo, el INE interpuso un recurso de reclamación al que le correspondió el número **68/2021-CA**, el cual fue resuelto por esta Primera Sala en la sesión del día tres de noviembre de dos mil veintiuno, determinando revocar el acuerdo impugnado y conceder la suspensión solicitada, para el efecto de que **las remuneraciones que percibieran los servidores públicos del INE en el ejercicio fiscal dos mil veintiuno y hasta en tanto se resuelva la controversia de origen, no fueran fijadas en términos de los preceptos impugnados de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 41, base V, apartado A, 75 y 127 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve.**³⁷

203. Es decir, se determinó que mientras se encontrara sub júdice la constitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, **las remuneraciones que determinara el INE para sus servidores públicos se debían sujetar únicamente a los preceptos constitucionales mencionados.**

204. Para llegar a dicha conclusión, se expuso que la suspensión en controversia constitucional comparte la naturaleza de una medida cautelar que permite conservar la materia de litigio, así como evitar un daño grave e irreparable a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación del juicio.

205. En ese sentido, los artículos 6, 7, 10, 11 (en relación con el quinto transitorio), 12, 13, 15, 22 y 24 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, si bien constituyen normas generales que revisten las ca-

³⁷ Resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra Piña Hernández y los Ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por la Ministra presidenta Ríos Farjat y el Ministro González Alcántara Carrancá.



racterísticas de generalidad, abstracción y obligatoriedad, por lo que, por regla general no procede la suspensión tratándose de las mismas conforme a lo previsto en el artículo 14 de la ley reglamentaria en la materia;³⁸ en dicho caso, se surtía una excepción que hacía factible la concesión de la medida cautelar pretendida.

206. Así, partiendo de una interpretación pro persona del artículo 14 de la ley reglamentaria, esta Sala concluyó que la suspensión de normas generales en controversia constitucional procede excepcionalmente cuando el Ministro instructor advierta, bajo los criterios de apariencia de buen derecho y peligro en la demora, que dichas disposiciones pueden transgredir de forma irreversible algún derecho humano. Lo que se reforzaba al tomar en cuenta que la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno al último párrafo a la fracción I del artículo 105 constitucional permitió hacer valer violaciones a los derechos humanos en controversia constitucional, reconociendo que la protección de los mismos es materia de este medio de control constitucional.

207. Bajo esa línea, se advirtió que dentro de los conceptos de invalidez planteados por el INE en la controversia de origen, se aducía una vulneración a los derechos humanos de sus trabajadores, así como a su propia autonomía e independencia frente a los poderes federales, por lo que se actualizaba la excepción mencionada.

208. En efecto, se consideró que, de no otorgarse la suspensión, el juicio de origen podría quedar sin materia al ser precisamente el tema por dilucidar en el fondo, pues de continuar con la aplicación de las normas impugnadas (contenidas en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos), aun si se obtuviera un fallo favorable, la violación a los derechos humanos de los trabajadores se habría consumado. Esto es, se les habrían entregado a los servidores

³⁸ "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."



públicas remuneraciones menores a las que les corresponde de acuerdo con las funciones que realizan y las responsabilidades que conllevan, pues las remuneraciones son un aspecto fundamental del derecho humano al trabajo.

209. También se precisó que las autoridades contra las que se concede la medida están obligadas a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate, inclusive, sujetándolas a un régimen de responsabilidad en caso de desacato.

210. Adicionalmente, se consideró que la suspensión resultaba procedente al estar frente a un acto que podía incidir en las precondiciones de autonomía de un órgano constitucional autónomo, como lo es la integridad de las remuneraciones de sus integrantes, pues dicha garantía resultaba necesaria para alejar a los titulares de dicho órgano de las presiones que ejerzan otros poderes y así contar con las condiciones para una autonomía genuina de los órganos que ejercen competencias especializadas.

211. Así, cuando se trata de órganos constitucionales autónomos, debe estimarse que existe una presunción constitucional en favor del otorgamiento de la suspensión, pues la estabilidad salarial conforma una salvaguarda esencial de dichos órganos para ponerlos a salvo de las presiones de los poderes públicos, de los cuales la Constitución los pretendió aislar.

212. Con los razonamientos anteriores, se determinó que se actualizaban los dos criterios positivos para la concesión de la medida cautelar en la controversia constitucional 80/2021 y que no se presentaba ninguno de los criterios negativos o las prohibiciones previstas en el artículo 15 de la ley reglamentaria, al no ponerse en riesgo la seguridad o economía nacionales o las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni afectar a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que pudiera obtener el solicitante.³⁹

213. En consecuencia, esta Sala determinó lo siguiente:

³⁹ "Artículo 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante."



"83. Por tanto, habiéndose acreditado que no se actualiza ninguno de los criterios negativos y, por el contrario, habiendo constatado que se colman los criterios positivos establecidos por jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte, debe **revocarse el acuerdo impugnado y concederse la suspensión solicitada** por la parte actora en la controversia constitucional 80/2021, **para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos** del instituto actor para el ejercicio fiscal actual y hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional, **no sean fijadas en términos de la ley reclamada**, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 41, base V, apartado A, 75 y 127 de la Constitución Federal, así como el tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve."

214. Como se observa, la medida cautelar se otorgó a efecto de que las remuneraciones de los servidores públicos del INE, **en lo subsecuente y en tanto no se resuelva la controversia constitucional 80/2021**, fueran fijadas sin atender a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, atendiendo exclusivamente a lo dispuesto en el propio Texto Constitucional.

215. Es decir, independientemente de lo establecido en el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, la medida cautelar vigente en la controversia constitucional 80/2021, permite al INE calcular las remuneraciones que corresponden a sus servidores públicos, a partir del parámetro constitucional, sin aplicarse la Ley Federal de Remuneraciones vigente.

216. Por eso, derivado de la suspensión concedida, el INE está en libertad de fijar internamente las remuneraciones de sus servidores públicos, tomando como parámetro lo previsto en la Constitución Federal.

217. En consecuencia, a pesar de los argumentos planteados por el INE en los que sostiene una violación a los derechos humanos de sus trabajadores y una afectación a su autonomía de gestión para establecer sus tabuladores y regular las relaciones con sus trabajadores, esta Suprema Corte no advierte que dicha argumentación, dado el estado procesal que guarda la controversia constitucional 80/2021, evidencie la actualización de un principio de afectación, pues el otorgamiento de la medida cautelar derivada del recurso de reclamación



68/2021-CA, actúa justamente como una salvaguarda de las afectaciones competenciales de que se duele y como una tutela provisional –hasta en tanto no se resuelva la controversia de origen– de los derechos humanos de los trabajadores del instituto.

218. Cabe señalar que para el momento en que el INE interpuso la demanda en la presente controversia constitucional 209/2021, es decir, el siete de diciembre de dos mil veintiuno, ya se encontraba vigente la medida cautelar dictada en la diversa 80/2021, pues fue aprobada desde el tres de noviembre anterior.

219. Bajo esta línea, también se advierte como hecho notorio que el **INE ha emitido diversos acuerdos que evidencian cómo el acatamiento de la medida cautelar en la controversia constitucional 80/2021 ha hecho inexistente un principio de afectación tratándose de las remuneraciones de su personal asignadas en el presupuesto de egresos**, pues las mismas permanecen en los términos aprobados por el instituto en su anteproyecto de presupuesto de egresos.

220. El diez de diciembre de dos mil veintiuno, el Consejo General del INE aprobó el "Acuerdo por el que se aprueba el presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2022, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados" del que resulta pertinente transcribir algunas partes considerativas:⁴⁰

"ANTECEDENTES

"...

"17. El 19 de mayo de 2021 se publicó en el D.O.F. el decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución, publicada en el D.O.F. el 5 de noviembre de 2018, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

⁴⁰ INE/CG1758/2021.



"18. El 29 de junio de 2021 el instituto interpuso controversia constitucional en contra del decreto mencionado en el antecedente previo, *especialmente por las disposiciones contenidas en sus artículos 6, 7, 10, 11 (en relación con el artículo quinto transitorio), 12, 13, 15, 22 y 24*, misma que fue radicada con el número de expediente 80/2021.

"19. El 7 de julio de 2021, el Ministro José Fernando Franco González Salas, Ministro instructor, entre otros puntos de acuerdo, negó la medida cautelar solicitada por este instituto, por lo que el 2 de agosto de 2021 se interpuso recurso de reclamación, en contra de dicha determinación.

" ...

"21. El 3 de noviembre de 2021, la Primera Sala de la SCJN dictó sentencia en el recurso de reclamación 68/2021, en el que se resolvió conceder la suspensión solicitada por el INE en la controversia constitucional 80/2021, **para el efecto de que las remuneraciones que reciban los servidores públicos del INE para el ejercicio fiscal actual y hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional sean fijadas sin observar la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, entre otros aspectos, específicamente sin considerar el parámetro de la remuneración total anual a que hace referencia dicho ordenamiento.**

" ...

"CONSIDERACIONES

" ...

"VIII. Presupuesto ciudadano

" ...

"a) Presupuesto ordinario para la operación del INE

" ...



"Cabe destacar que conforme a dicho artículo 64, se previó el gasto en servicios personales que comprende la totalidad de recursos para cubrir las remuneraciones que constitucional y legalmente correspondan a los servidores públicos de los ejecutores de gasto por concepto de percepciones ordinarias y extraordinarias. Para lo cual, la Constitución prevé en el artículo 41, la regulación de las relaciones de trabajo del INE con sus servidores públicos, como un régimen especial, el cual se rige por las disposiciones constitucionales, la ley electoral, el estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, y las normas que de él derivan.

"Asimismo, se tuvo en cuenta que el citado artículo 65, y conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución, las remuneraciones deben ser adecuadas e irrenunciables por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que deberá ser proporcional a sus responsabilidades y ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos.

"En ese sentido, en el proceso de programación y presupuestación, **el INE en completo respeto de los derechos laborales de las personas servidoras públicas que laboran en la institución, previó los recursos necesarios para cubrir sus remuneraciones y demás prestaciones, a partir de la naturaleza jurídica que le fue concedida y con base en lo estipulado**, entre otros, en los artículos 1o., 5o., 14, 75, 123 y 127 de la Constitución, 30, párrafos 3 y 4, 53, 202, 203 y 204 de la LGIPE, 5, 6, 7 y 41 al 121 del estatuto, así como los derechos reconocidos en los distintos instrumentos internacionales, acorde con lo previsto en el artículo 133 de la propia Constitución, entre los que se encuentran: artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1, 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 43, inciso b, del Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires), y 19, inciso 8, de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

"Esto es, para la determinación del presupuesto para cubrir las remuneraciones de los servidores públicos del INE, se tuvo en cuenta la especialización de la función y actividades que se desempeñan, lo cual, tratándose del INE como órgano constitucional autónomo, se rigen bajo las reglas de excepción previstas



tanto en el artículo 127 de la Constitución y 15 de la nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es decir, bajo la regla de especialización y las propias condiciones de trabajo existentes para el personal especializado que conforman los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, en su modalidad de servicio profesional electoral y de la rama administrativa.

"Es importante destacar, que dentro de dichas excepciones, el anteproyecto de presupuesto dio cuenta de lo previsto en el *transitorio segundo* de la referida Ley Federal de Remuneraciones, que exceptúa de la aplicación del artículo 9 de dicha ley, a los servidores públicos aludidos en el *artículo tercero transitorio* del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución, publicado en el D.O.F. el 24 de agosto de 2009, es decir, los integrantes del Consejo General del INE.

"Un aspecto más a resaltar del anteproyecto de presupuesto, **es que se tuvo en cuenta que en materia de remuneraciones de los servidores públicos del INE, desde el 2019, las percepciones salariales para ciertos rangos se han definido con base en el presupuesto 2018, derivado de diversas determinaciones jurisdiccionales motivadas por las acciones legales asumidas por el INE y personal del mismo, particularmente la suspensión otorgada en la controversia constitucional que se promovió en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos**, que permite a este instituto las fije sin tomar como base la remuneración total anual prevista en el PEF 2022;(2) remuneraciones fijadas por la Junta bajo consideraciones que han quedado firmes(3), ya sea porque no se impugnaron, o porque se desechó la demanda en el caso de la impugnación del acuerdo INE/JGE40/2019.

"...

"X. Ajustes al presupuesto del INE

"...

"Es así que, tomando en cuenta la reducción realizada por la Cámara de Diputados lo procedente es priorizar las previsiones presupuestales destinadas a cumplir principalmente con la función de Estado que le fue encomendada al



INE, relativa a la organización de las elecciones y el resto de las constitucionales y legales. Por tanto, **para el ejercicio 2022, el ejercicio del gasto público del instituto estará dirigido a cubrir los gastos de las actividades, entre las más importantes, las relativas, a:**

"...

"2. Garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los servidores públicos y mantener la capacidad operativa del instituto;

"...

"Por tanto, al haberse asignado al INE un presupuesto muy por debajo del solicitado a la Cámara de Diputados, este Consejo General lleva a cabo la priorización de atribuciones y actividades que, de manera enunciativa, se refieren a continuación:

"- La protección de los derechos humanos laborales del personal del instituto es fundamental; por ello, se debe proteger el salario digno, estabilidad en el empleo, horario de trabajo y demás prestaciones en términos de las condiciones generales del trabajo previstas en el estatuto y sus normas reglamentarias. Estos derechos se encuentran protegidos inclusive jurisdiccionalmente, de tal forma que, cualquier acto que lesione tales derechos puede ser impugnado legalmente para exigir su cumplimiento.

"...

"XI. Determinación

"...

"Con la finalidad de cumplir con las actividades prioritarias de este instituto, este Consejo General determina salvaguardar las previsiones presupuestales para cubrir los rubros que forman parte del presupuesto base y cartera institucional de proyectos –presupuesto ordinario–, dentro de los que se encuentran, de manera enunciativa pero no limitativa, las siguientes actividades: los gastos de la



expedición de la credencial de elector, el pago de derechos laborales, los trabajos de demarcación territorial, la participación en la organización de las elecciones locales a celebrarse en el 2022, los relativos a la fiscalización y monitoreo, para las actividades relacionadas con la operación ordinaria de las áreas del INE, a fin de atender los temas estratégicos y políticas generales del plan estratégico 2016-2026; entre las más importantes.

"Asimismo, **como parte de las previsiones salariales se considera mantener las percepciones y remuneraciones de los servidores públicos, que venían recibiendo conforme a 2018, derivado de la suspensión que la SCJN otorgó en la controversia constitucional 80/2021, con independencia de lo que en su momento se determine al resolver el fondo de las controversias y los juicios de amparo correspondientes, con lo cual la Junta deberá aprobar los documentos relativos a salarios y prestaciones, esto es, el Manual de Percepciones, estructura ocupacional y tabulador, todo ello, para el ejercicio fiscal 2022 ...**"

221. En el numeral 1 del inciso I del artículo octavo transitorio del acuerdo reseñado se estableció **que correspondía a la Junta General Ejecutiva autorizar y publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el veintiocho de febrero de dos mil veintidós el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos** de mando, incluyendo al consejero presidente, los consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los demás servidores públicos de mando, en la forma y términos señalados en el acuerdo.⁴¹

222. En seguimiento a lo anterior, el diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, la Junta General Ejecutiva del INE aprobó el "Acuerdo por el que se aprueban para el ejercicio fiscal 2022, el Manual de Remuneraciones para los Servidores

⁴¹ "Octavo. Se establece, derivado de las obligaciones previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 y de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable al INE, que: "I. Corresponde a la Junta General Ejecutiva:

"1. Autorizar y publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 28 de febrero de 2022, el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de mando, incluyendo al consejero presidente, los consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los demás servidores públicos de mando, en la forma y términos de lo señalado en el presente acuerdo.



Públicos de Mando; la publicación de la estructura ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la actualización de los tabuladores de sueldos para el personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el personal de la rama administrativa y el de remuneraciones para las contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes",⁴² del que resulta pertinente transcribir las siguientes consideraciones:

"ANTECEDENTES

"...

"XIX. El 3 de noviembre de 2021, la Primera Sala de la SCJN dictó resolución en el recurso de reclamación 68/2021, en el que se resolvió **conceder la suspensión solicitada por el INE en la controversia constitucional 80/2021 conforme a los efectos solicitados por el instituto en el escrito de demanda,**

"El manual deberá contener información completa y detallada relativa a las percepciones monetarias y en especie, prestaciones y demás beneficios que se cubran para cada uno de los niveles jerárquicos que lo conforman.

"Todas y cada una de las prestaciones derivadas de la aplicación del estatuto y del Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Humanos deberán seguirse otorgando en sus términos.

"Al personal del servicio y directivo de esta institución, acorde al grado de especialidad, por lo técnico o especializado de la función, podrá sumarse hasta el cincuenta por ciento de la remuneración total anual prevista para la compensación garantizada.

"Asimismo, dado que diversos servidores públicos de este instituto promovieron juicio de amparo y en algunos casos se han dictado resoluciones incidentales o de fondo, cuyo efecto consiste en que se mantengan o no se disminuyan las percepciones y remuneraciones que venían recibiendo conforme al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, este instituto está obligado a cumplirlas, en los casos aplicables, de conformidad con las propias resoluciones dictadas por los Jueces constitucionales.

"Aunado a lo anterior es indispensable tomar en cuenta que, de conformidad en (sic) el artículo 33 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde se establecen que se tiene la obligación de asegurar la integración completa de las asignaciones presupuestarias de los servicios personales en la elaboración de los anteproyectos, se deben considerar las previsiones totales de recursos para cubrir las percepciones ordinarias de los servidores públicos, la estimación de las percepciones extraordinarias, aportaciones de seguridad social y las obligaciones de carácter fiscal, entre otras.

"Lo anterior, de conformidad con el artículo 20 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, así como los artículos 51, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 40, párrafo 1, incisos a) y c), y 41, párrafo 2, inciso o), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral."

⁴² INE/JGE280/2021, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes ocho de febrero de dos mil veintidós.



los cuales consisten en que, las remuneraciones que reciban los servidores públicos del INE para el ejercicio fiscal actual y hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional, sean fijadas sin observar la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, entre otros aspectos, específicamente sin considerar el parámetro de la remuneración total anual a que hace referencia dicho ordenamiento.

"Es importante precisar, que previo a la controversia constitucional 80/2021, desde el 2019, el INE ha venido cuestionando los diversos presupuestos de Egresos de la Federación y la Ley Federal de los Servidores Públicos ...

"...

"XXIII. El 10 de diciembre, en sesión extraordinaria del Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG1758/2021, aprobó el presupuesto del INE para el ejercicio fiscal del año 2022, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados.

"XXIV. El 13 de diciembre de 2021 mediante Acuerdo INE/JGE275/2021, la Junta aprobó la actualización del Catálogo de Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional.

"XXV. El 14 de diciembre de 2021, se notificó el acuerdo de 10 de diciembre de 2021, por el cual se otorga la suspensión al INE solicitada en la controversia constitucional 209/2021, promovida en contra el (sic) PEF 2022 para el efecto de que, lo dispuesto en los anexos 1, 23.1.2., 23.8., 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., así como del artículo vigésimo transitorio, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, no se utilice como parámetro para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos del instituto, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional.

"En dicha determinación de la SCJN, reconoció que, se debe entender subsistente la facultad del órgano de dirección o la instancia correspondiente del INE para que, en cumplimiento de la suspensión decretada, resuelva sobre la fijación de las indicadas remuneraciones, respetando las cantidades fijadas en el PEF 2018, sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



"De igual manera, ese Alto Tribunal precisó que, al momento de dar cumplimiento a dicha medida cautelar, el instituto deberá cuidar no afectar obligaciones adquiridas, ni derechos adquiridos, ni el desempeño de sus funciones como órgano constitucional autónomo y que, debe entenderse incluida en la suspensión la aplicación de cualquier norma de responsabilidad penal o administrativa para sancionar las conductas que son materia de la referida suspensión.

"CONSIDERANDO

"...

"14. En términos de lo dispuesto en el punto octavo del Acuerdo INE/CG1758/2021 por el que se aprobó el presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2022, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados, se establece, derivado de las obligaciones previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Decreto de PEF para el ejercicio fiscal 2022 y de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable al INE, que:

"[Se transcribe el numeral 1 del inciso I del artículo octavo del acuerdo]

"...

"31. Percepciones salariales tomando como base el presupuesto del ejercicio 2018.

"Desde el 2019, las percepciones salariales para ciertos rangos del personal del INE se han definido con base en el presupuesto 2018, derivado de diversas determinaciones jurisdiccionales motivadas por las acciones legales asumidas por el INE y personal del mismo. Además, se han considerado las condiciones generales de trabajo previstas en el propio estatuto y el manual, así como el grado técnico o especializado que esos cargos, en términos del régimen de excepción establecido en el artículo 127, base III, de la Constitución ...

"...

"32. Asimismo, el 3 de noviembre de 2021, la SCJN en el recurso de reclamación 68/2021, concedió la suspensión al INE en la controversia constitucional 80/2021, promovida en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los



Servidores Públicos, solicitada para que las remuneraciones que reciban los servidores públicos del INE para el ejercicio fiscal actual y hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional, sean fijadas sin observar dicha ley, entre otros aspectos, específicamente sin considerar el parámetro de la remuneración total anual a que hace referencia dicho ordenamiento ..."

223. Derivado de dichas consideraciones, se aprobó en el acuerdo la actualización de los tabuladores de sueldo para los servidores públicos del instituto, el tabulador de remuneraciones para las contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes, y se precisó que tales tabuladores permanecerían vigentes a partir del primero de enero de dos mil veintidós y hasta en tanto se emitieran nuevas disposiciones; **asimismo, se aprobó tanto la estructura ocupacional como el manual de remuneraciones para el ejercicio fiscal 2022.**⁴³

224. Dado lo anterior, esta Primera Sala advierte que, en la presente controversia constitucional, tratándose de la impugnación de los artículos 13 y vigésimo transitorio, así como 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., no se evidencia un principio de afectación en contra del INE, dadas las consideraciones anteriores, por lo que debe sobreseerse en ese aspecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal.

225. Cabe aclarar que lo anterior no repercute en la impugnación que hace el instituto actor de los anexos 1 y 32, ambos en el ramo 22, en lo relativo a la reducción presupuestal autorizada por la Cámara de Diputados, pues dicho aspecto no se inscribe dentro de la litis y medidas dictadas en la controversia constitucional 80/2021, por lo que no puede resultar aplicable el razonamiento hasta aquí desarrollado.

IX. ESTUDIO DE FONDO

226. **IX.1. Parámetro de regularidad.** Esta Primera Sala considera que, a fin de resolver si la asignación presupuestal al INE para el ejercicio fiscal dos mil

⁴³ Artículos primero a quinto del Acuerdo INE/JGE280/2021.



veintidós transgrede su autonomía como órgano constitucional autónomo, resulta necesario señalar las implicaciones del principio de división de poderes y cómo una de las garantías para tal principio es la autonomía de diversos órganos. Posteriormente, se reseñará el proceso que el actor, como órgano autónomo, siguió a fin de elaborar su proyecto de presupuesto, así como la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar en definitiva los recursos asignados para cada ejercicio fiscal y los requisitos a cumplir en caso de decidir realizar una reducción. Finalmente, se dará cuenta de la reforma constitucional al Poder Judicial de once de marzo de dos mil veintiuno y, en específico, de la posibilidad de plantear transgresiones a derechos humanos en este medio de control constitucional.

El principio de división de poderes

227. La Constitución Federal articula al poder público a través de diversos principios, entre ellos, por ejemplo, el democrático, representativo, el federal o el de división de poderes. Este último, se encuentra previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal.⁴⁴

228. Al respecto, dicho precepto establece que el Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como garantía de dicho principio se establece una prohibición: no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

229. Este Alto Tribunal ha concluido que las implicaciones normativas del principio de división de poderes no se logran mediante la modalidad de interpretación literal del texto del artículo 49 constitucional, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar.

230. Por consiguiente, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a los fines del principio de división de poderes como un instrumento

⁴⁴ 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, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."



de limitación y de ordenación –tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación– del poder público para poder apreciar sus consecuencias normativas.⁴⁵

231. Así, a través de la resolución de una gran cantidad de precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llegado a concluir que este principio busca limitar el poder, mediante la idea reguladora de *pesos y contrapesos*, esto es, mediante una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común.

232. Por ello, el Tribunal Pleno ha concluido que la norma constitucional "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".⁴⁶

233. En este sentido, es un criterio reiterado de interpretación que nuestra Constitución no suscribe una teoría material del principio de división de poderes, que de aceptarse sostendría que el poder público reside exhaustivamente en

⁴⁵ Como lo ha precisado con claridad la Segunda Sala: "... [E]n ese tenor resulta insuficiente para desentrañar el alcance de la prohibición en comento acudir a la interpretación literal del citado artículo 49, por lo que para ello resulta conveniente precisar cuál es la finalidad del principio de división de poderes, así como acudir a la interpretación sistemática, causal, teleológica e histórica del dispositivo antes transcrito, máxime que el referido principio constituye una institución jurídica que se ha desarrollado desde tiempos remotos y ha adquirido matices diferentes según la época y el lugar.". Véase la tesis 2a. CXXVII/2001, de la Segunda Sala, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, página 231, con número de registro digital: 189106.

⁴⁶ Véase el criterio del Tribunal Pleno P./J. 52/2005, de rubro: "EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, con número de registro digital: 177980.



tres poderes quienes autónomamente y con exclusión de los demás ejerzan cada una de las funciones jurídicas –la legislativa, la jurisdiccional y la ejecutiva–.

"... [s]ino que a la vez que se consagró ese principio [de reparto material de funciones], al fijar las atribuciones de los tres Poderes, se les confirieron, indistintamente, atribuciones que materialmente corresponden a un diverso Poder, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, circunstancia que se explica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, jefe de Estado y de gobierno en nuestro sistema constitucional..."⁴⁷

234. En este orden de ideas, el Tribunal Pleno ha reconocido que el principio de división de poderes es una regla evolutiva, con un contenido flexible, que debe adaptarse a cada momento histórico, para proyectar su ideal regulativo de *pesos y contrapesos* a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica.

235. Como mecanismo de evaluación para analizar la actuación de un poder u órgano, con relación a la prohibición de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas, y se respete el principio de división funcional de competencia, se han admitido tres grados de interferencia:⁴⁸

a) La **intromisión**, como el grado más leve de violación del principio de división funcional de competencias, que se actualiza cuando uno de los Poderes u

⁴⁷ Véase la tesis 2a. CXXVIII/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, página 227, con número de registro digital: 189108.

⁴⁸ Véase el criterio derivado de la controversia constitucional 35/2000, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, del Pleno de esta Suprema Corte, 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.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, con número de registro digital: 180648.



órganos se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

b) La **dependencia** conforma el siguiente nivel, pues implica que un Poder u órgano impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

c) Finalmente, la **subordinación** es el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder u órgano no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que, mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

236. Conviene señalar que si bien esta Suprema Corte de Justicia utilizó en un principio estos conceptos, básicamente, en asuntos en los que se trataba el tema de división de poderes desde una concepción tripartita, lo cierto es que posteriormente determinó que **estos criterios también son aplicables a los casos de conflictos competenciales en los que intervengan órganos constitucionales autónomos**, ya que éstos se han venido generando en el orden jurídico nacional, otorgándoseles expresamente funciones específicas, quedando así atrás, la división tradicional.

237. El Constituyente, atento a las necesidades de la sociedad, introdujo un modelo innovador de ingeniería constitucional al crear los órganos reguladores constitucionalmente autónomos.

238. En otros casos, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha podido insertar exitosamente a diversos órganos constitucionales autónomos en el normal desenvolvimiento del principio de división de poderes, al grado de hacer plenamente operativo a dicho principio, en definitiva, como criterio de validez constitucional de los actos emitidos por este tipo de órganos, así como de sus relaciones con los otros poderes y órganos del Estado.⁴⁹

⁴⁹ En este orden de ideas, el Tribunal Pleno ha reiterado que los órganos constitucionales autónomos "... [s]urgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando..."



239. Así, se ha concluido que:

"... [c]on motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; ..." ⁵⁰

240. Bajo tales consideraciones, las características de los órganos constitucionales autónomos, proyectadas a la luz del principio de división de poderes, ⁵¹ resultan en, cuando menos, las siguientes:

a) Están establecidos y configurados directamente en la Constitución Federal.

b) Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación y colaboración, no de subordinación o dependencia.

nando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado". Estos órganos constitucionales autónomos "... [s]e establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos Poderes del Estado..."

Véase el criterio contenido número P./J. 20/2007, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, con número de registro digital: 172456.

⁵⁰ Véase el criterio número P./J. 12/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, con número de registro digital: 170238.

⁵¹ Véase el criterio P./J. 20/2007, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, con número de registro digital: 172456.



c) Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera.

d) Atienden funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente tratadas en beneficio de la sociedad.

241. En virtud de su naturaleza constitucional autónoma, este tipo de órganos no pertenecen a ninguno de los tres poderes tradicionales, pero no por ello pueden quedar indefensos ante cualquier probabilidad de invasión en su esfera de competencias.

242. Al respecto, se debe tener presente el diseño de ingeniería constitucional introducido por el Constituyente, respecto a los órganos constitucionales autónomos, el cual fue bajo la premisa de su carácter *contra mayoritario*, toda vez que deben entenderse aislados de los órganos democráticamente elegidos, así como de los sujetos regulados; en otras palabras, la racionalidad del diseño constitucional descansa en la tutela de esas precondiciones que permiten el posicionamiento contra mayoritario de dichos órganos dentro del principio de división de poderes.⁵²

243. La justificación constitucional de este diseño se basa en la legitimidad técnica y en los espacios de decisión especializada que se asegura a dichos órganos para lograr una regulación técnica sobre determinados aspectos de la realidad que la Constitución busca remover del ámbito de la oportunidad política.

La autonomía del INE

244. Ahora bien, en este caso, la autonomía del INE, incluyendo lo relativo a su presupuesto, está prevista en el artículo 41, fracción V, apartado A, de la Constitución Federal.

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la

⁵² Véase el recurso de reclamación 14/2019-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 7/2019, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de junio de dos mil diecinueve.



Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

"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 A. **El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios**, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

"El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejer-



cicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las Mesas Directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. ..."

245. Como se observa, la existencia de un órgano constitucional autónomo implica que el mismo cuenta con un cúmulo propio de competencias y, por tanto, goza de paridad con los órganos previstos en el Texto Constitucional.⁵³

246. En efecto, una de las implicaciones lógicas de la autonomía constitucional del INE es la capacidad de poder oponer sus competencias a las de los tres poderes en los que tradicionalmente se dividía el poder público, así como al resto de los órganos autónomos. Es decir, independientemente de lo que hagan los otros poderes, el INE tiene un ámbito de poder propio, que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales.

247. Es importante señalar aquí, que la autonomía de la que goza el INE conlleva la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa (actuando como autoridad electoral) como internamente (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).

248. Así, como expresión de esta autonomía, y con la finalidad de que este órgano pueda funcionar y cumplir con sus atribuciones, también cuenta con **autonomía presupuestaria**, lo que implica que es a éste a quien le corresponde **elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos**, sujetándose siempre a la normatividad de la materia.⁵⁴ La autodetermina-

⁵³ En lo sucesivo, se retoman en la parte conducente, las consideraciones que sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 117/2014.

⁵⁴ En el mismo sentido véase la controversia constitucional 31/2006, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de noviembre de dos mil seis.



ción en el manejo de sus recursos económicos tiene la finalidad de que pueda funcionar y cumplir con las atribuciones que tiene conferidas constitucionalmente libre de cualquier tipo de presión; además, su autonomía presupuestaria está directamente relacionada con la satisfacción plena de las tareas que tiene encomendadas el INE en relación con el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

249. Así, el artículo 31, numerales 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que el patrimonio del INE se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las **partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación**, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto en ejercicio de sus facultades.⁵⁵

Proceso de elaboración del presupuesto del INE

250. Conforme a los artículos 44, numeral 1, inciso z), 45, numeral 1, incisos h) e i); 51, numeral 1, inciso q), y, 59, numeral 1, inciso c), todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁵⁶ la Dirección Ejecutiva de Admi-

⁵⁵ "Artículo 31.

"...

"2. El patrimonio del instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta ley.

"3. Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme a la presente ley."

⁵⁶ "Artículo 44.

"1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

"...

"z) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del instituto que le proponga el presidente del Consejo General y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; ..."

"Artículo 45.

"1. Corresponden al presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:

"...

"h) Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del instituto para su aprobación;



nistración, dependiente de la Secretaría Ejecutiva del instituto, deberá formular el anteproyecto anual de presupuesto, el cual será sometido, en primer lugar a consideración del presidente del Consejo General del INE, para que, en caso de ser aprobado, éste lo presente al Consejo en sesión plenaria y en caso de ser aprobado, sea remitido al titular del Poder Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

251. Lo anterior, además es congruente con lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (reglamentaria de los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Federal) que precisa que la autonomía presupuestaria otorgada a los entes autónomos –como lo es el INE–, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, comprende la atribución de aprobar internamente su proyecto de presupuesto y enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de presupuesto de egresos.⁵⁷ Además, en el artículo 30 de la referida ley, se establece que los entes autónomos enviarán a la secretaría mencionada sus proyectos de presupuesto a más tardar diez días naturales antes de la fecha de presentación del mismo.⁵⁸

"i) Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia; ..."

"Artículo 51.

"1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:

"...

"q) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General; ..."

"Artículo 59.

"1. La Dirección Ejecutiva de Administración tiene las siguientes atribuciones:

"...

"c) Formular el anteproyecto anual del presupuesto del instituto; ..."

⁵⁷ "Artículo 5. La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

"l. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

"a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica; ..."

⁵⁸ "Artículo 30. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos enviarán a la secretaría sus proyectos de presupuesto, a efecto de integrarlos al proyecto de presupuesto de egresos, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo."



252. Esto es, por una parte, el INE elabora y propone su proyecto de presupuesto de egresos sin injerencia ni intervención de ninguna entidad, poder u órgano. Posteriormente, dicho proyecto de presupuesto se incorpora **en sus términos** al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que remite el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, a fin de que ésta lo examine, discuta y finalmente apruebe, conforme a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

253. Ahora bien, tratándose específicamente del presupuesto necesario para que el INE desarrolle sus atribuciones conferidas constitucionalmente en materia de consultas populares y revocación de mandato, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha determinado que el mismo debe prever en su anteproyecto de presupuesto de egresos que envíe al Ejecutivo Federal, los recursos que estime pertinentes, a fin de que éste, a su vez, lo incluya en sus términos al proyecto de presupuesto de egresos que remita a la Cámara de Diputados.

254. Debe tenerse en cuenta que esta Primera Sala al resolver la controversia constitucional 203/2020,⁵⁹ determinó que, de una interpretación del artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve,⁶⁰ se puede concluir que es el propio INE quien debe **prever** la inclusión del presupuesto necesario para los ejercicios de consulta y revocación de mandato en su anteproyecto de presupuesto de egresos. Lo anterior, bajo la premisa esencial de que el INE es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por ende, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente le confirieron.

255. Esta Sala consideró que el instituto, al momento de elaborar y aprobar su anteproyecto de presupuesto, **aun cuando no se tuviera la certeza de que se realizaría una consulta popular** (siendo las mismas razones aplicables para

⁵⁹ Resuelta por unanimidad de votos, en sesión de nueve de junio de dos mil veintiuno.

⁶⁰ "Quinto. El ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes."



la revocación de mandato) debía agregar, **de manera precautoria** el presupuesto necesario e incorporarlo al anteproyecto, a efecto de que la Cámara de Diputados pudiera analizar dicha propuesta.

Aprobación y modificación del presupuesto de egresos de la federación

256. La última palabra sobre si se aprueba en sus términos o no el proyecto de presupuesto para el INE la tiene la Cámara de Diputados, pues es éste el órgano constitucionalmente competente para ello.

257. En efecto, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁶¹ Sin embargo, dicha facultad exclusiva debe entenderse de forma coherente con el principio de división de poderes y el equilibrio de pesos y contrapesos que establece la ingeniería constitucional dentro de su sistema de distribución de competencias,⁶² a partir de una interpretación integral de la Constitución Federal.

⁶¹ "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

"IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

"Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

"No podrá haber partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven."

⁶² Al respecto, véanse las consideraciones que sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 109/2004, en donde, entre otras consideraciones, analizó el alcance de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación frente al derecho de veto del titular del Poder Ejecutivo Federal.



258. En el caso específico, el equilibrio adecuado implica que **no se puede utilizar dicha facultad de aprobación para diluir, o incluso desaparecer, la autonomía presupuestal** que la Constitución Federal otorga a los órganos constitucionales autónomos. Una interpretación contraria, implicaría permitir la subordinación de órganos dotados de autonomía por la Constitución Federal ante la Cámara de Diputados.

259. Bajo las consideraciones anteriores, es posible afirmar que la Cámara de Diputados puede realizar modificaciones al presupuesto que le remita el INE; sin embargo, al hacerlo, debe ser congruente con la salvaguarda del sistema competencial y la autonomía presupuestaria de este órgano dotado de autonomía constitucional.

260. Así, **una eventual modificación al presupuesto solicitado debe ser debidamente motivada**, lo que a su vez implica la necesidad de justificar los cambios a través de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en el dictamen correspondiente o, por lo menos, en alguna etapa del procedimiento legislativo.

El principio de legalidad y los tipos de motivación

261. En diversas ocasiones, esta Suprema Corte ha precisado que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal prevé el principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades del Estado solamente pueden actuar cuando la ley se los permita y en la forma y términos prescritos, de ahí que únicamente puedan ejercer las facultades y atribuciones previstas en la ley que regule sus actos y consecuencias.

262. A fin de respetar la garantía de legalidad, los actos legislativos tienen que estar debidamente fundados y motivados. Respecto de esta última exigencia, se han abordado dos posibilidades.⁶³

⁶³ Al respecto, véase el criterio derivado de la controversia constitucional 32/2007, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con número de registro digital: 165745.



263. Por un lado, la **motivación ordinaria** es exigible cuando el acto legislativo no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, toda vez que no subyace algún tipo de riesgo en la merma de algún derecho fundamental o algún bien constitucionalmente análogo.

264. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis menos estricto de esta Suprema Corte, con el propósito de no vulnerar la libertad configurativa del legislador.

265. Sin embargo, en aquellos asuntos donde el propio Texto Constitucional limita la discrecionalidad de algún poder, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de garantizar el diseño previsto por la norma fundamental. Es decir, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad configurativa por parte de los autores de la norma.

266. Por otro lado, la **motivación reforzada** resulta en una exigencia dirigida a la emisión de ciertos actos o normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, como podría ser la autonomía de un órgano constitucional autónomo.

267. En este último supuesto y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, como es en el presente caso tanto la autonomía del INE, como la garantía de los derechos humanos de participación política ciudadana, es preciso que quien emita el acto o la norma haya razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderado específicamente las circunstancias concretas del caso. Por lo anterior, se ha considerado que la **motivación reforzada** implica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido que lo hizo; y,

b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.



268. Lo anterior, constituye el parámetro que debió tomarse en cuenta tanto para la elaboración del presupuesto por parte del actor, como para su aprobación o modificación por parte de la Cámara de Diputados, pues como se ha explicado, esta Primera Sala considera que la autonomía presupuestal del INE es un bien constitucionalmente relevante como parte de las garantías de independencia y autonomía previstas en el artículo 41 de la Constitución Federal y, además, como salvaguarda para el ejercicio de los derechos político-electorales, de los que este órgano es garante.

269. De esta forma, para que la Cámara de Diputados se pueda alejar de la propuesta del anteproyecto de presupuesto enviada por el órgano constitucional autónomo, deben darse, durante el proceso de aprobación del presupuesto de egresos, los argumentos necesarios para construir una justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, con el propósito de demostrar que no se afectará el desarrollo de las competencias que constitucionalmente se otorgan a dichos órganos.

270. Sobra decir que el INE, como órgano especializado en la organización de los procesos de participación ciudadana a que se refiere el artículo 35 de la Constitución Federal, debe aprobar su anteproyecto de presupuesto **con rigor técnico**, precisando los recursos que requiere para cada una de las funciones que realiza, lo cual debe tener como soporte la precisión, desde el punto de vista contable técnico, del costo que implica cada rubro.

271. Así, en los casos en que se presenten a la Cámara de Diputados, anteproyectos con razonamientos pormenorizados y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, ésta deberá, **de forma adicional a la motivación reforzada, incluir precisiones técnicas** de medición total sobre los costes de ejecución de los objetivos marcados en el anteproyecto de egresos, en función de los objetivos a cumplir dentro de dicho periodo, que justifiquen la asignación total de recursos suficientes para que el órgano constitucional autónomo en cuestión pueda llevar a cabo, de manera completa y satisfactoria, las actividades que tiene encomendadas conforme a la Constitución Federal. Para tal efecto, entre otros medios, el órgano legislativo podría allegarse de los costos generados en procesos y ejercicios previos.



272. En conclusión, ante una motivación de índole técnico, realizada por el órgano constitucional autónomo, se incrementa y particulariza el estándar de motivación reforzada hasta aquí detallado, pues la Cámara de Diputados tendrá que desvirtuar con **equivalentes argumentos técnicos**, la propuesta del anteproyecto que le es presentada. Lo anterior da lugar a un proceso dialéctico entre el órgano que formula el anteproyecto y aquel que lo aprueba, en el que el grado de motivación y, sobre todo, su naturaleza técnica, son regidos por un principio de reciprocidad y proporcionalidad.

Violaciones a derechos humanos en controversias constitucionales

273. Por otra parte, también resulta 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 Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional.⁶⁴ Al respecto, es importante destacar que no toda violación es susceptible de ser estudiada en este medio de control constitucional, pues la reforma no alteró la naturaleza de las controversias constitucionales.

274. Es decir, este medio de control sigue ocupándose, medularmente, de analizar cuestiones relacionadas con el principio de división de poderes y la cláusula federal, no obstante, éstas pueden estar tan íntimamente ligadas con afectaciones a derechos humanos que también podrán ser estudiadas en relación con aquellos tópicos.

275. Lo anterior, además es congruente con una interpretación sistémica de los artículos 1o., tercer párrafo, y 105, fracción I, último párrafo, de la

⁶⁴ "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."



Constitución Federal. 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.

276. Es decir, la permisión 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 Federal que tome en cuenta que el ejercicio de facultades por parte de las autoridades conlleva normalmente implicaciones en el goce de los derechos humanos.

277. Así, en este caso, debemos tener en cuenta que la autonomía del INE está particularmente vinculada con la democracia, cuestión que implica las garantías necesarias para el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, por lo que una afectación a su autonomía tiene la capacidad de repercutir en ellos.

278. En este sentido, el artículo 35 de la Constitución Federal establece, como un derecho fundamental de la ciudadanía, la posibilidad de participar en los procesos de revocación de mandato.

"Artículo 35. **Son derechos de la ciudadanía:**

"...

"IX. **Participar en los procesos de revocación de mandato.**

"El que se refiere a la revocación de mandato del presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

"1o. **Será convocado por el Instituto Nacional Electoral** a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.



"El instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

"2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

"Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. **El instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.**

"3o. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

"4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

"5o. **El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación** de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

"6o. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.



"7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

"El instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

"Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.

"Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

"Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

"8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria."

279. Del artículo transcrito se puede advertir, no sólo que la participación en la revocación de mandato es un derecho de la ciudadanía, sino que el INE tiene una intervención preponderante en la misma, desde su convocatoria, su organización, hasta la emisión de los resultados.

280. Así, el INE tiene a su cargo convocar, a petición de la ciudadanía, el proceso para la revocación de mandato; verificando que se cumpla con el requisito relativo al porcentaje necesario de solicitantes. Asimismo, deberá emitir los formatos y medios para la recopilación de firmas, y los lineamientos para las actividades relacionadas. Además, tendrá a su cargo la organización, desarrollo



y cómputo de la votación, así como la emisión de los resultados del proceso de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal. También participará en la promoción de dicho proceso.

281. Por tanto, válidamente se puede determinar que, en principio, una afectación a las competencias otorgadas constitucionalmente al INE, en relación con el proceso de revocación de mandato, podría incidir negativamente en la protección y garantía del derecho fundamental a la participación de la ciudadanía en dicho proceso.

282. **IX.2. Aplicación al caso concreto.** El INE señala que la Cámara de Diputados no motivó reforzadamente la modificación que hizo al anteproyecto que presentó, en atención a su calidad de órgano constitucional autónomo. En línea con lo anterior, también plantea que tal ajuste compromete las funciones del INE para la realización del procedimiento de participación ciudadana de revocación de mandato, lo que puede traducirse en una franca violación a los derechos fundamentales de carácter político-electoral.

283. Esta Primera Sala considera que, a la luz del parámetro de regularidad reseñado, el argumento anterior es **fundado** por las razones que se exponen a continuación.

284. En el caso concreto, la Cámara de Diputados no motivó en ningún sentido la modificación al presupuesto originalmente solicitado por el INE, transgrediendo los artículos 16 y 41 de la Constitución Federal, pues dejó de observar el principio de legalidad en relación con la autonomía presupuestaria del INE, lo que, además, en última instancia, podría traducirse en una denegación o afectación de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

285. Como se ha explicado, es posible para la Cámara de Diputados determinar una reducción al anteproyecto de presupuesto del INE; sin embargo, en tal determinación debe cumplirse con un alto estándar de motivación a fin de que ésta no redunde en una afectación a la garantía esencial de autonomía con que cuenta dicho órgano.



286. Ahora bien, como ya quedó relatado, el INE, al enviar el anteproyecto de su presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, calculó y solicitó 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) dividido en los siguientes rubros:

Concepto	Monto
Presupuesto de Egresos del INE	\$18,827'742,268.00
Financiamiento público de los partidos políticos nacionales	\$5,821'851,704.00
Total	\$24,649'593,972.00

287. A su vez, el Presupuesto de Egresos del INE se dividió de la manera siguiente:

Concepto	Monto
Presupuesto base	\$11,225'455,783.00
Cartera institucional de proyectos	\$1,858'712,686.00
Subtotal	\$13,084'168,469.00
Revocación de mandato	\$3,830'448,091.00
Consulta popular	\$1,913'125,708.00
Subtotal	\$5,743'573,799.00
Total	\$18,827'742,268.00

288. Por su parte, la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos de la federación realizó una modificación a lo originalmente previsto por el INE y le autorizó únicamente 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).

289. Esto es, 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 26.09 % en el Presupuesto de Egresos del INE.⁶⁵

290. En línea con el parámetro de regularidad arriba desarrollado, esta Primera Sala considera que, si bien la Cámara de Diputados tenía la facultad exclusiva de modificar la cantidad originalmente solicitada por el INE, lo cierto es que al generarse un riesgo de afectar la autonomía presupuestaria del instituto, debía cumplirse con un estándar de motivación reforzada que diera cuenta de las razones objetivas y justificadas para realizar una reducción, sobre todo, al estar en juego dos garantías relevantes como son la autonomía presupuestal de los órganos constitucionales autónomos y la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

291. Es decir, se estima que el legislador debió aportar justificaciones sustantivas, expresas, objetivas y razonables para modificar el presupuesto solicitado por el INE, en las que quedara expuesta la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias que permitieran colegir que procedía reducir de forma tan significativa el presupuesto solicitado.

292. Adicionalmente, la Cámara de Diputados debía, dentro de su motivación, incluir argumentos de carácter técnico, basados en evidencia contable, para justificar –de manera equivalente al propio INE en su anteproyecto– la reducción efectuada.

293. En oposición a lo anterior, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que en el proceso legislativo **no se adujeron siquiera razones mínimas que justificaran dicha decisión conforme al parámetro relevante.**

294. En efecto, del análisis correspondiente al dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 se puede advertir que se propuso

⁶⁵ Esto es, sin contar el Financiamiento público de los partidos políticos nacionales, toda vez que dicha cantidad es determinada por factores externos al INE, sin que éste o la misma Cámara de Diputados puedan disponer o modificar la misma.



en esta instancia la reducción comentada al presupuesto originalmente del INE; sin embargo, **en el dictamen no se plasmó ninguna justificación respecto a la misma.**

295. En este dictamen sólo se mencionó una porción específica del monto del presupuesto del INE en la "Propuesta de ajustes al anexo 13. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres". Donde se menciona que existe, respecto al INE, un rubro denominado "Capacitación y educación para el ejercicio democrático de la ciudadanía" con un monto de \$28'840,956 (veintiocho millones ochocientos cuarenta mil novecientos cincuenta y seis pesos) precisando que "[s]e considera[ba] pertinente la asignación del proyecto de decreto".

296. En el apartado "órganos autónomos" se especificó simplemente: "esta Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública observa que las previsiones propuestas por los entes que integran los ramos autónomos presentan una disminución de 0.3 % en términos reales con respecto al presupuesto aprobado para 2021". Mientras que en el subapartado "III. Instituto Nacional Electoral" se señala: "buscará consolidar sus avances para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, conforme a su plan estratégico 2016-2026".

297. En la parte final del dictamen hay una mención genérica que establece: "en lo referente a las reasignaciones de gasto, se determinan en el anexo correspondiente del PEF 2022".

298. Sin embargo, en el anexo 32 relativo a las adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, si bien se reflejó la reducción presupuestal al INE, tampoco se adujeron razones o forma alguna de establecer a qué ramo serían redirigidos los recursos disminuidos.

299. Por su parte, en la discusión del dictamen mencionado en el Pleno de la Cámara de Diputados, se hicieron diversas menciones a la reducción del presupuesto originalmente solicitado por el INE; sin embargo, ninguna de ellas se puede considerar un verdadero argumento que exprese razones objetivas sobre las bases en las que se realizó la disminución aquí impugnada. Por el contrario, simplemente son afirmaciones de que se está de acuerdo, o no, con la reducción presupuestaria.



300. El diputado Reginaldo Sandoval Flores expresó, en lo que interesa:

"Se bajó los sueldos a la burocracia, algunos organismos autónomos aún no se lo bajan. Ustedes aquí vienen a defender al INE, el INE es como el muchacho tramposo que le dice al papá que ocupa 200 pesos para que el papá le dé 100.

"Así vienen a tratarnos a este Congreso, pidiendo dinero que no necesitan y no tocan sus sueldos de más de 300 mil pesos de los consejeros, por eso es equivocado lo que ustedes defienden del INE."⁶⁶

301. El diputado Ángel Benjamín Robles Montoya expresó, en lo que interesa:

"Se acabaron los despilfarros por parte de las instituciones de gobierno y de organismos autónomos como en el INE y otros más. Se les acabó la caja grande a todos aquellos funcionarios que ven el servicio público como una fuente de lucro personal, tal y como lo han hecho muchos malos funcionarios, como algunos consejeros electorales, como algunos Magistrados, como algunos Jueces del Poder Judicial."⁶⁷

302. El diputado José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña expresó, en lo que interesa:

"La reserva que había preparado, preparé, tenía la intención de modificar, llevar mil millones de pesos del INE que no sirven para nada, esos árbitros vendidos, para apoyar al arte popular mexicano, porque además me dirían que cómo le vamos a seguir restando recursos al INE y ya reconocieron los angelitos que tienen en un fideicomiso de mil 353 millones de dinero del pueblo que desviaron para esos fideicomisos para hacer su guardadito, para hacer su manejo discrecional, que aquí (sic) la oposición eso le parece muy bien."⁶⁸

⁶⁶ Participación tomada del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, de fecha diez de noviembre de dos mil veintiuno.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.



303. El diputado Juan Pablo Sánchez Rodríguez expresó, en lo que interesa:

"Por cierto, aprovecho para felicitar al Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, por sus declaraciones (sic) públicas de ajustar al presupuesto al Poder Judicial y demostrar su patriotismo con el pueblo de México y donde todo lo contrario pasa en el INE, en donde su presidente soberbio y sus bien pagados consejeros se resisten a entrarle a esta austeridad, a esta austeridad republicana que estamos viviendo en la actualidad, porque la austeridad no significa pobreza, la austeridad significa vivir como la mayoría del pueblo, la austeridad significa no malgastar nuestros recursos, la austeridad significa poseer uno las cosas y no que las cosas nos posean a nosotros. La austeridad significa sobriedad, hablar de cosas concretas como lo que estamos plasmando en este presupuesto del bienestar para el 2022."⁶⁹

304. La diputada Susana Prieto Terrazas expresó, en lo que interesa:

"Y ahí le va, dicen que le quitamos 5 mil millones de pesos al presupuesto del INE. Eso no es cierto, el INE pidió 10 mil millones más y se le autorizaron 3 mil millones más de los 10 mil millones que pidió, lean ustedes. Porque no le quitaron nada al presupuesto del INE, sino que no le dieron todo lo que quiso."⁷⁰

305. Esta Sala considera que tales manifestaciones no pueden ser consideradas como una motivación respecto de la reducción del presupuesto solicitado por el INE, pues no se aprecia una evaluación sustantiva del mismo, ni razones objetivas para justificar su inviabilidad. Esto es, el vicio de inconstitucionalidad en este caso surge de la falta de evaluación real, objetiva, razonable y explícita de la propuesta presentada y de la falta de justificaciones en el dictamen de mérito para considerar que fue efectivamente motivado reforzadamente.

306. En ese sentido, si el anteproyecto de presupuesto del INE se dividía en diversos rubros que abarcaban una multiplicidad de gastos por conceptos

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.



diferentes, esta Primera Sala considera que para modificar el presupuesto se requería de un análisis real del anteproyecto y no un simple descarte total ante la propuesta presentada, sin expresar las razones objetivas por las cuales se hizo la asignación de una forma y no de otra e, inclusive, la especificación de los rubros concretos que se consideraban excesivos.

307. Tal requisito resulta imperativo partiendo de que el Presupuesto de Egresos de la Federación puede ser modificado únicamente por la Cámara de Diputados. Sin embargo, tal facultad no puede agotarse en la simple aprobación de un dictamen carente de justificaciones presentado por la comisión respectiva, sino que debieron darse razones concretas, expresas, objetivas y suficientes para decantarse por la modificación del presupuesto solicitado por el INE.

308. Más aún, tanto en el proceso de dictaminación como en la discusión plenaria debió analizarse el anteproyecto de presupuesto de egresos del INE en su integridad, pues si este órgano constitucional autónomo tiene la facultad de elaborar su propia propuesta de proyecto de presupuesto de egresos –que refleje sus necesidades presupuestarias con base en el conocimiento del ejercicio de sus funciones– es lógico que la Cámara de Diputados debió analizar esa propuesta de forma íntegra para poder estar en aptitud de determinar si resultaba viable otorgar el monto solicitado. Una interpretación contraria vaciaría de contenido la facultad que se le otorga al INE para presentar su propio presupuesto de egresos, ya que si éste no se toma en cuenta por la Cámara de Diputados sería lo mismo que no haberlo formulado.

309. Como se explicó en el parámetro de regularidad, es una máxima del modelo de nuestro Estado constitucional de derecho, que el principio de división de poderes garantiza que ciertos órganos –entre ellos el INE– tengan garantías de estabilidad salarial, de permanencia y de suficiencia presupuestal, para efecto de aislarlos de presiones de los otros poderes, pues sólo mediante un blindaje presupuestal es posible obtener la independencia de esos órganos, lo cual es condición de existencia de una genuina autonomía en el ejercicio de competencias constitucionales.

310. Además, los órganos constitucionales autónomos previstos para ejercer competencias especializadas, se crearon bajo la lógica de que el ejercicio



de sus funciones requiere de conocimientos científicos o técnicos, por lo que son estos mismos órganos quienes, en principio, conocen mejor el presupuesto requerido para cumplir con sus obligaciones.

311. En ese sentido, se reitera, aun cuando la decisión final de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación corresponde a la Cámara de Diputados, ésta, por cuanto hace a los órganos constitucionales autónomos, se encuentra condicionada a dar el peso suficiente a las competencias otorgadas a dichos entes. Entre estas atribuciones destaca la elaboración de su propio anteproyecto de presupuesto de egresos. Por lo que, a fin de no vulnerarla, la Cámara debía aportar razones objetivas, en caso de apartarse de la propuesta original enviada por el instituto actor.

312. Esta motivación era necesaria para salvaguardar principios constitucionales como la autonomía que se le otorga al INE desde la Constitución Federal, en su vertiente de autonomía presupuestaria, con el objetivo de asegurar que se asignará una partida suficiente para satisfacer las necesidades públicas encomendadas a su cargo. Su ausencia generó que la modificación al presupuesto solicitado constituyera un acto discrecional con efectos subordinantes para el instituto actor respecto del Poder Legislativo, pues impidió que tomara decisiones presupuestales autónomamente y, además, ante la decisión unilateral de reducción de su presupuesto, no se permitió al INE un curso de acción distinto al prescrito por la Cámara, sin razones objetivas que lo justificaran.

313. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, tal como lo plantea la parte actora, la disminución autorizada por la Cámara de Diputados también podría generar una eventual vulneración de los derechos político-electorales de los ciudadanos para participar en el proceso de revocación de mandato.

314. En el presente asunto, como ya quedó relatado, el INE elaboró su anteproyecto de presupuesto de egresos y contempló, explícitamente, un rubro referente a la revocación de mandato. En él se solicitaron \$3,830'448,091.00 (tres mil ochocientos treinta millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil noventa y un pesos).

315. Cabe agregar que conforme al artículo segundo de dicho anteproyecto, se anexaron las bases generales, en las que se incluye la asignación presupuestal,



entre otras, de la revocación de mandato, por unidad responsable, programa presupuestario, capítulos, concepto y partida de gasto, así como la estructura ocupacional; lo que mostraba, por ejemplo, la distribución del gasto, relativo a la revocación de mérito, correspondiente a la capacitación y educación de la ciudadanía, materiales y suministros, voto de los mexicanos residentes en el extranjero, emisión de la lista nominal de electores con fotografía, conteo rápido, nómina del proceso electoral, entre muchos otros rubros.

316. Por su parte, como también quedó puntualizado, la Cámara de Diputados redujo en \$4,913'000,000.00 (cuatro mil novecientos trece millones de pesos) el monto originalmente solicitado por el INE. Y si bien no precisó algún criterio para la disminución, las razones para ésta o cuando menos, el rubro en el que era aplicable, las participaciones en la discusión plenaria del Presupuesto de Egresos de la Federación permiten inferir que la reducción fue precisamente en los conceptos de revocación de mandato y consulta popular. Además, esta Primera Sala observa que el monto de la reducción es congruente con la clasificación que hace el INE de su propio presupuesto y de los recursos que podrían limitar las garantías para la realización adecuada del proceso de revocación de mandato.

317. En ese sentido, véase la participación del diputado Sergio Barrera Sepúlveda que expresó, en lo que interesa:

"Asimismo, los recursos destinados a los ramos autónomos, especialmente al Instituto Nacional Electoral, presentan una reducción del 26.4 por ciento a lo asignado al año pasado. El presupuesto solicitado de manera precautoria para la revocación de mandato es de 3 mil 800 millones de pesos. Y para una eventual consulta popular de mil 800 millones de pesos. Por lo que dichos ejercicios se estarían poniendo en riesgo con la reducción de este presupuesto."⁷¹

318. La diputada Cynthia Iliana López Castro expresó, en lo que interesa:

⁷¹ Participación tomada del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, de fecha diez de noviembre de dos mil veintiuno.



"Y ahora van a tener que cooperarse para poder hacer la consulta para la revocación de mandato, porque le están quitando al INE ... Veinticuatro mil millones de pesos que fueron pedidos por el INE, les están recortando 4 mil millones de pesos, no va a alcanzar para hacer lo que ustedes pidieron. De los 18 mil millones que el INE solicitó, 5 mil 743 millones se consideran para hacer esta consulta que ustedes pidieron, que ustedes pusieron y no están dando el dinero."⁷²

319. El diputado Guillermo Octavio Huerta Ling expresó, en lo que interesa:

"Tenemos la obligación de reservarle al INE los recursos para cumplir con lo establecido en el artículo 35 constitucional. Ustedes presumen la amplia aceptación del presidente, por lo que les pregunto: ¿cuál es su verdadero interés para recortarle presupuesto al INE? ¿Venganza derivada de la comparecencia de Lorenzo Córdova? ¿Claro interés de sabotear a una institución que fue fundamental para la transición política a la democracia? ¿O temor? ¿Temor a que se cumpla la revocación de mandato? No le saquen a la revocación del mandato.

"Ahora, sí es cierta la supuesta alta aprobación de López Obrador, los 2 millones 700 mil firmas no se van a cumplir, no se preocupen. O qué, castigando al INE sabotean el proceso de revocación de mandato para que López Obrador siga destruyendo al país y sobre todo los siga sujetando a ustedes de la correa.

"Como lo propuse en la Ley de Revocación de Mandato, ahora en el presupuesto tenemos nuevamente la oportunidad de poner esos recursos. De no juntarse las firmas, por supuesto ese recurso no lo va a usar el INE, y ese recurso podría perfectamente bien destinarse para otras cosas.

"...

"Por eso lo que les pido es, hagamos, dejémosle el dinero al INE. Esperemos si se juntan las firmas, y si no, en mi propuesta de reserva a ese recurso se

⁷² Ibidem.



va a ir a los Estados para mejorar la seguridad y la seguridad social del país. Es cuanto. Gracias, presidente."⁷³

320. En ese orden de ideas, esta Suprema Corte considera que el INE cumplió con sus obligaciones al solicitar en su anteproyecto de egresos los recursos que consideró pertinentes para el ejercicio de sus funciones constitucionales y, en su caso, realizar un eventual proceso de revocación de mandato. Por su parte, la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto menor, sin justificar los motivos de dicha reducción con razones objetivas, al solicitado por el instituto actor. Esta reducción, como ya ha sido desarrollado en esta sentencia, no atendió, por tanto, al parámetro constitucional y al estándar que de éste deriva.

321. A mayor abundamiento, es posible concluir que esta reducción no sólo repercute en la autonomía presupuestaria del INE, sino que tiene un impacto en la garantía del derecho fundamental de la ciudadanía a participar en el ejercicio de revocación de mandato, previsto constitucionalmente. Esto es así, porque si bien la Cámara de Diputados no estableció expresamente, que la reducción pretendía darse en ese rubro, por el monto total reducido y por la naturaleza contingente de esos ejercicios, es posible inferir que la reducción repercutió en el monto requerido para la revocación de mandato y la consulta popular. De hecho, de las participaciones de las diputadas y los diputados en la discusión del presupuesto, ya transcritas, se extrae esa premisa.

322. De esta forma, la reducción que realizó la Cámara de Diputados inclusive excedió al presupuesto solicitado por el INE para el proceso de revocación de mandato. Esta reducción comparada contra el presupuesto solicitado para la revocación del mandato más la consulta popular equivale al 85.54 % del monto total de ambos ejercicios.

323. En ese sentido, esta Primera Sala concluye que, si bien la Cámara de Diputados podía aprobar un monto distinto al solicitado por el INE, para el ejercicio de sus funciones y en particular, para el proceso de revocación de mandato, ello debió hacerse bajo una motivación reforzada. Esta motivación es exigida en casos donde el acto pueda llegar a afectar la autonomía del órgano, constatán-

⁷³ *Ibidem*.



dose, además, que en el caso se encontraba comprometido el ejercicio directo de derechos político-electorales, como es la participación de la ciudadanía en un ejercicio de revocación de mandato.

324. Bajo esta línea, se observa que la Cámara de Diputados omitió tomar en cuenta que, para lograr la plena satisfacción de este derecho político-electoral, debe existir un soporte presupuestal que garantice las condiciones económicas que permitan poder participar eficazmente en ese ejercicio democrático.

325. No pasa desapercibido para esta Primera Sala que el artículo cuarto transitorio del decreto de expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno, mandata que el INE deberá hacer los ajustes presupuestales que fueren necesarios para garantizar la realización de la revocación del mandato del presidente de la República.⁷⁴

326. Dicho régimen transitorio debe interpretarse en armonía con el parámetro de regularidad ya explicado.⁷⁵ Esto es, hay que reconocer que el INE tiene

⁷⁴ "Cuarto. El instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el transitorio cuarto del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios."

⁷⁵ En este punto, vale tener en cuenta que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021, en sesión de tres de febrero de dos mil veintidós, reconoció, entre otros, la validez del artículo cuarto transitorio de la Ley Federal de Revocación de Mandato por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, y los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron por la invalidez de la porción normativa "por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios" del precepto transitorio. La Ministra Ríos Farjat estuvo ausente en dicha sesión.

En el considerando respectivo de la sentencia se determinó que la Constitución Federal no establecía una obligación para el Congreso de la Unión de regular y proveer el presupuesto que el INE requiera para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, por lo que no se actualizaba una omisión legislativa en dicho sentido. Lo anterior, implicaba que sería el propio INE quien debía cubrir sus atribuciones con base en la disponibilidad presupuestaria para el ejercicio en curso y los subsecuentes, es decir, que el instituto, como órgano técnico y especializado en la ejecución de los procesos democráticos del país, debía señalar en el anteproyecto de presupuesto de egresos que remite anualmente a la Cámara de Diputados las previsiones presupuestales y montos necesarios. **Así, la Cámara de Diputados debía aprobar los recursos suficientes para que el INE pudiera llevar a cabo, de manera completa y satisfactoria, los procesos a los que está obligado conforme al artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal.** (Resolución pendiente de engrase)



la obligación de considerar en su anteproyecto de presupuesto de egresos los montos para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato y, en caso de requerirlo, realizar los ajustes presupuestales necesarios. Sin embargo, la Cámara de Diputados tenía la obligación de motivar una disminución al presupuesto solicitado en atención a la estrecha relación que guarda la obligación del INE de realizar la revocación de mandato y el derecho fundamental de la ciudadanía a participar en ésta; además de la obligación que tiene la propia Cámara de Diputados como autoridad del Estado Mexicano de proteger y garantizar los derechos humanos en términos del artículo 1o. constitucional.

327. Siendo así, la actualización de la obligación que impone el referido artículo transitorio al INE sólo puede verse actualizada una vez que la Cámara de Diputados determinó reducir el presupuesto solicitado por el INE para la revocación de mandato, cumpliendo con los requisitos ya explicados. Una interpretación distinta iría en contra de la ya detallada naturaleza contra mayoritaria bajo la cual fueron concebidos los órganos constitucionales autónomos, pues permitiría, precisamente, que la mayoría en la Cámara de Diputados obstaculizara el cumplimiento de las obligaciones del INE, referentes a organizar el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, lo que, a la postre, resultaría en la afectación al derecho de la ciudadanía a participar en este proceso.

328. A la luz de las consideraciones anteriores, esta Primera Sala concluye que es **fundado** el concepto de invalidez planteado por el INE, en virtud de que la reducción autorizada por parte de la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal dos mil veintidós careció de una motivación en la que se demostrara que los recursos asignados al actor eran, en principio, suficientes para colmar los gastos generados en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y, en consecuencia, que no se causaba afectación ni a su autonomía, ni a los derechos político-electorales de la ciudadanía.

329. En estas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez de los anexos 1 y 32, ramo 22, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, en específico, el presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral, conforme a los efectos que se detallarán en el siguiente apartado.



X. EFECTOS

330. Esta Primera Sala determina, con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 45 de la ley reglamentaria de la materia,⁷⁶ que los efectos de la presente sentencia se traducen en la invalidez de los anexos 1 y 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, respecto al ramo 22 y sólo en la parte que asigna el presupuesto total al Instituto Nacional Electoral.

331. Para subsanar la inconstitucionalidad planteada, lo procedente es que la Cámara de Diputados analice y determine, en sesión pública, lo que corresponda respecto al anteproyecto de presupuesto de egresos del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal 2022, que contiene una cifra total de \$24,649'593,972.00 (veinticuatro mil seiscientos cuarenta y nueve millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos), para lo cual deberá determinar, siguiendo los términos de esta sentencia, si es dable autorizar los recursos solicitados por el instituto referido; y, de estimar, en uso de su facultad exclusiva, que autoriza recursos adicionales, deberá tomar las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de los recursos al instituto actor.

332. Empero, si la decisión que adopte la Cámara de Diputados se define en el sentido de no atender la propuesta presentada por el Instituto Nacional Electoral,⁷⁷ deberá presentar una motivación reforzada de su decisión, en atención a la autonomía presupuestaria de la que goza el instituto referido. Esta autonomía tiene como premisa que el INE es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por ende, tiene

⁷⁶ "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; ..."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

⁷⁷ Sin que ésta pueda ser menor de lo que ya se aprobó en el presupuesto que ahora se declara inválido.



la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente le confirieron, además debe de atender a la obligación que le impone el artículo 1o. de la Constitución Federal, en el sentido de proteger y garantizar los derechos humanos, en este caso el derecho a la participación de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República.

333. Todo esto dentro del lapso de cuarenta y cinco días, debiéndose considerar los días hábiles correspondientes a los periodos ordinarios establecidos en la Constitución Federal, contados a partir de la fecha de notificación de esta ejecutoria. Además, deberá hacer del conocimiento de este Alto Tribunal la resolución que se emita en acatamiento de la presente ejecutoria.

334. La declaratoria de invalidez decretada en esta sentencia surtirá efectos al momento de la notificación de sus puntos resolutivos a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

335. Finalmente, no pasa desapercibido para esta Primera Sala que el diez de abril de dos mil veintidós se llevó a cabo la jornada de votación dentro del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024. Sin embargo, esto no implica que el vicio haya quedado subsanado o convalidado, ni que la Cámara de Diputados se encuentre exenta de cumplir con lo aquí ordenado.

336. Al respecto, debe tenerse presente que lo analizado en esta controversia es el presupuesto asignado al INE en su integridad, para el ejercicio fiscal 2022; respecto del cual se declaró la invalidez dado que la reducción realizada por la Cámara de Diputados no derivó de una motivación reforzada, necesaria para garantizar la autonomía presupuestal del INE y los derechos político-electorales de la ciudadanía que a ese órgano corresponde tutelar, en los términos desarrollados previamente.

337. En ese orden de ideas, la conclusión del proceso de revocación de mandato citado no puede ser motivo, por sí misma, para que, en cumplimiento de lo aquí ordenado, la Cámara de Diputados decida negar los recursos originalmente solicitados en el presupuesto, ni siquiera aquellos previstos en la parte correspondiente a dicho ejercicio participativo.



338. Como quedó ampliamente desarrollado en el apartado anterior, existe una obligación legal a cargo del INE de realizar los ajustes presupuestales necesarios para garantizar la realización del ejercicio participativo referido. Sin embargo, esta obligación parte de la lógica, en primer lugar, de que la Cámara de Diputados debía aprobar los recursos suficientes para que el INE pudiera llevar a cabo, de manera completa y satisfactoria, los procesos a los que está obligado conforme al artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal, siendo precisamente el INE el órgano técnico con la mejor información para determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones. En segundo lugar, subyace a esta obligación el entendido de que toda disminución presupuestaria debía obedecer a una motivación reforzada; por lo que la realización de dicho proceso de revocación, con los eventuales reajustes presupuestales realizados por el instituto actor, no pueden convalidar el acto que aquí se declara inconstitucional. De ahí que, si bien el monto efectivamente utilizado para el proceso de revocación de mandato puede ser un elemento por ponderar en la discusión, también se debe tener en cuenta que los reajustes al presupuesto que realizó el INE podrían afectar otras de sus facultades, obligaciones y consecuentemente, la garantía de otros derechos constitucionales.

339. Por lo expuesto y fundado, esta 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 en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 13 y vigésimo transitorio, así como respecto del 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., todos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, en los términos del apartado VIII de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez del Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, en lo



concerniente al presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral, anexos 1 y 32, en el ramo 22, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, en los términos del apartado IX y para los efectos precisados en el apartado X de esta resolución.

CUARTO.—La Cámara de Diputados deberá analizar y determinar, en sesión pública, lo que corresponda respecto al anteproyecto de presupuesto de egresos del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal 2022, dentro del lapso de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación, en los términos del apartado IX y para los efectos precisados en el apartado X de esta resolución.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como en el Diario Oficial de la Federación.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho de formular voto particular, por lo que respecta a la competencia; y en cuanto al fondo del asunto por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se 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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y P./J. 41/2015 (10a.) y aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 209/2021, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de uno de junio de dos mil veintidós.

Resolución de la Sala. Si bien comparto en general la declaración de invalidez de los anexos 1 y 32, en el ramo 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, en lo concerniente al presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, disiento de algunas consideraciones de la sentencia relativas a las causas de improcedencia y a diversos argumentos sostenidos en el estudio de fondo, por las razones que se exponen en seguida.

Razones de la disidencia

I. Respetto de las causas de improcedencia

La resolución plantea, de oficio, tener por actualizada la causa de improcedencia relativa a la ausencia de un principio de afectación tratándose de las remuneraciones de los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral.

Se actualiza de oficio, expone la sentencia, en esencia, porque si bien el INE argumenta que 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., suponen una violación a su autonomía constitucional; lo cierto es que no se advierte, en este punto, un principio de afectación susceptible de actualizarse en su contra, derivado de que, primero, tales modificaciones únicamente atendieron como parámetro a la remuneración fijada para el presidente de la República, fijación a la que, a su vez, atribuye múltiples vicios de inconstitucionalidad. Y segunda, que al otorgarse la suspensión en la controversia constitucional 80/2021 (en la que se impugnó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vigente), así como en el recurso de reclamación 68/2021-CA, del índice de este Alto Tribunal, *se precisó que el Instituto Nacional Electoral no tenía la obligación de fijar sus remuneraciones con base en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*, sino sólo en los preceptos constitucionales relevantes.

Aunque comparto en general este razonamiento, considero que debió tenerse en consideración, también, que en virtud de esa suspensión, el Instituto Nacional Electoral fijó sus remuneraciones para el ejercicio fiscal 2022 con base en las que venía determinando desde 2018, sin tener en consideración la que se estableció para el presidente de la República en 2022, por lo que si el artículo 123, apartado B, fracción IV, constitucional establece que: "IV. Los salarios



serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.", entonces los anexos impugnados han cesado sus efectos de manera irreversible para este ejercicio fiscal, por disposición constitucional, por lo que no pueden incidir ya en el interés legítimo defendido por el Instituto Nacional Electoral.

II. Respetto de las consideraciones del fondo

Si bien comparto en general el sentido de la sentencia, me aparto de diversas consideraciones:

En principio, no comparto lo afirmado en el párrafo 248, en el sentido de que corresponde al Instituto Nacional Electoral *aprobar* su presupuesto, pues éste sólo aprueba el proyecto del mismo, porque la facultad para aprobarlo en definitiva es exclusiva de la Cámara de Diputados, en términos del artículo 74, fracción IV, constitucional.

Por otro lado, me separo también de la interpretación de la jurisprudencia P./J. 120/2009, relativa al concepto y clases de motivación legislativa, que se realiza a partir del párrafo 261, pues considero que esa jurisprudencia se refiere, no al deber del Poder Legislativo de *expresar* esa fundamentación y motivación al emitir actos materialmente legislativos, sino a los criterios que deben usar los Tribunales Constitucionales para valorar la constitucionalidad de las leyes que éste dicta. Sin embargo, dado que los actos impugnados en este caso, si bien son formalmente legislativos, materialmente son actos administrativos de asignación de recursos y aprobación del gasto anual, comparto la conclusión de que la Cámara de Diputados debe motivar en razones objetivas los cambios que realice al proyecto de presupuestos del Instituto Nacional Electoral.

Por último, si bien comparto los argumentos plasmados a partir de los párrafos 269 y siguientes, en el sentido de que la Cámara de Diputados debe exponer razones objetivas para reducir el presupuesto, como podrían ser las de carácter técnico, considero que también podría aducir razones de índole político-constitucional, relativas a la valoración de la importancia relativa de asignar presupuesto a otros fines cuya prioridad pueda ser justificada a la luz de la Constitución y las circunstancias.

Por estas razones, consideré necesario exponer mis razones de disenso y unas adicionales.

Este voto se publicó el viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA RECAE EN EL CONSEJERO JURÍDICO (ARTÍCULOS 98 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE OAXACA Y 49 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

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

IV. AYUNTAMIENTO. LA SALVAGUARDA DE SU INTEGRACIÓN TIENE COMO FIN PRESERVAR A LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES DE CUALQUIER INJERENCIA O INTERVENCIÓN AJENA QUE PUEDA AFECTAR LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE AQUÉL, POR LO QUE LOS PROCEDIMIENTOS QUE LA AFECTEN DEBEN OBSERVAR ESTRICTAMENTE LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES.

V. PROCEDIMIENTO PARA SUSTITUIR A UN PRESIDENTE MUNICIPAL POR SU FALLECIMIENTO EN EL ESTADO DE OAXACA. MARCO LEGAL QUE LO RIGE.

VI. PROCEDIMIENTO PARA SUSTITUIR A UN PRESIDENTE MUNICIPAL POR SU FALLECIMIENTO EN EL ESTADO DE OAXACA. ANTE LA AUSENCIA O NEGATIVA DEL SUPLENTE PARA ASUMIR EL CARGO, EL AYUNTAMIENTO DESIGNARÁ A UN CONCEJAL POR ACUERDO TOMADO POR LA MAYORÍA DE SUS INTEGRANTES Y, DE NO LOGRARSE, EL CONGRESO LOCAL LO HARÁ ENTRE LOS CONCEJALES O, EN SU CASO, DE ENTRE SUS SUPLENTE, PARA LO CUAL EMITIRÁ LA DECLARATORIA RESPECTIVA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 86 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA ENTIDAD.

VII. PROCEDIMIENTO PARA SUSTITUIR POR SU FALLECIMIENTO AL PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE SANTIAGO CHOÁPAM, ESTADO DE OAXACA. LAS SESIONES EXTRAORDINARIAS DE CABILDO FUERON



CELEBRADAS ANTE EL FALLECIMIENTO DEL SUPLENTE, TUVIERON EL QUÓRUM SUFICIENTE PARA INSTALARSE Y, LA DESIGNACIÓN DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL FUE TOMADA POR LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 86 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD (EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE SANTIAGO CHOÁPAM POR PARTE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA).

VIII. AUTORIDADES DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, ESTADO DE OAXACA. LA ACREDITACIÓN EXPEDIDA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO, EN FAVOR DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL DESIGNADA SIN QUE EL CONGRESO LOCAL HUBIERA EMITIDO LA DECLARATORIA CORRESPONDIENTE, NO IMPLICA UNA IMPOSICIÓN O AFECTACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, AL EXISTIR CERTEZA SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL AYUNTAMIENTO EN SU ELECCIÓN Y CONSTANCIA DE LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITAN EL CUMPLIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD (EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE SANTIAGO CHOÁPAM POR PARTE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA).

IX. AUTORIDADES DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, ESTADO DE OAXACA. LA ACREDITACIÓN EXPEDIDA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO, EN FAVOR DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL DESIGNADA, CUMPLIÓ CON LOS REQUISITOS ADMINISTRATIVOS CONTENIDOS EN LOS LINEAMIENTOS PARA LA ACREDITACIÓN, AL EXISTIR CERTEZA SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL AYUNTAMIENTO EN TORNO A SU ELECCIÓN, POR LO QUE NO SE VULNERA LA INTEGRACIÓN DE ÉSTE NI SU AUTONOMÍA MUNICIPAL (EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE SANTIAGO CHOÁPAM POR PARTE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA).

X. AUTORIDADES DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, ESTADO DE OAXACA. ES INFUNDADO EL ARGUMENTO DEL MUNICIPIO ACTOR



RESPECTO DE QUE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO ESTABA IMPEDIDA PARA EXPEDIR LA ACREDITACIÓN EN FAVOR DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL DESIGNADA, POR ENCONTRARSE PENDIENTE DE RESOLUCIÓN UN JUICIO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA ENTIDAD, AL NO PRODUCIR EFECTOS SUSPENSIVOS LA IMPUGNACIÓN CONSTITUCIONAL O LEGAL DE ACTOS O RESOLUCIONES EN MATERIA ELECTORAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN VI, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL DE LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE SANTIAGO CHOÁPAM POR PARTE DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 105/2021. MUNICIPIO DE SANTIAGO CHOÁPAM, ESTADO DE OAXACA. 15 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN ALGUNAS CONSIDERACIONES, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE SEPARA DE LOS PÁRRAFOS SETENTA Y SETENTA Y UNO. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y BRUNO A. ACEVEDO NUEVO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al quince de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 105/2021, promovida por el Municipio de Santiago Choápam, Estado de Oaxaca, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el veinte de agosto de dos mil veintiuno, Wilfrido Martínez Cano, en su carácter de síndico del Ayuntamiento del Municipio de Santiago Choápam, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca.

2. **Actos impugnados.** El actor refirió los siguientes actos como impugnados:

2.1 Del **Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y el Congreso del Estado**, "... la invasión de la esfera de competencias al pretender tomar decisiones que corresponden a mi Municipio que represento de Santiago Choápam, Oaxaca".

2.3 Del **Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca**, la expedición de la credencial que acredita a Edith Vera Pérez como presidenta municipal de Santiago Choápam.

3. **Antecedentes.** En síntesis, el actor señaló los siguientes antecedentes relacionados con los actos impugnados:

4. El ocho de octubre de dos mil veinte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la validez de la elección ordinaria de concejales del Ayuntamiento del Municipio de Santiago Choápam, Oaxaca, para el periodo 2020-2022 celebrada el ocho de diciembre de dos mil diecinueve.¹ Las elecciones en el Municipio se rigen por su propio sistema normativo indígena. En estos comicios fueron electos Evergisto Gamboa Díaz y Pablo Nicolas Cuevas como presidente municipal y suplente, respectivamente.

5. El treinta de julio de dos mil veintiuno, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca calificó la validez de la elección extraordinaria de las regidurías de salud y de mercados del Ayuntamiento Municipal de

¹ En los expedientes acumulados SUP-REC-118/2020 y acumulados, aprobado en sesión pública de 8 de octubre de 2020.



Santiago Choápam, Oaxaca, realizada mediante asambleas generales comunitarias de fechas tres de junio de dos mil veinte y cinco de febrero de dos mil veintiuno.² En estos comicios fueron electas Edith Vera Pérez y Joana Cruz Limeta para la titularidad y suplencia de la regiduría de salud, respectivamente, para concluir lo que resta del periodo 2020-2022.

6. Evergisto Gamboa Díaz, y su suplente Pablo Nicolas Cuevas, fallecieron el treinta y uno de julio y el trece de febrero de dos mil veintiuno, respectivamente.

7. El cuatro de agosto de dos mil veintiuno, el Ayuntamiento celebró una sesión extraordinaria de Cabildo para designar a la persona que ocuparía la presidencia municipal, con fundamento en el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. En esa sesión extraordinaria se nombró a Edith Vera Pérez como presidenta municipal para lo que resta del periodo 2020-2022. De igual manera, se nombró a Joana Cruz Limeta como titular de la regiduría de salud.

8. El quince de agosto siguiente se celebró una segunda sesión extraordinaria de Cabildo en la que se "ratificó" el nombramiento de Edith Vera Pérez como presidenta municipal y de Joana Cruz Limeta como regidora de salud de Santiago Choápam.

9. **Conceptos de invalidez.** En su **único concepto de invalidez**, el actor sostiene que los actos impugnados son contrarios a los artículos 2o. y 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal. Al respecto, el actor señala que la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca expidió la credencial que acredita como presidenta municipal a Edith Vera Pérez sin cumplir con los requisitos legales aplicables, lo cual se traduce en una imposición del Poder Ejecutivo Local sobre el Ayuntamiento y en una violación de su autonomía.

10. De un análisis integral de la demanda, se desprende que el Municipio actor considera que se violaron los siguientes requisitos legales en la expedición de la acreditación como presidenta municipal hecha por la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca:

² Mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-37-2021, aprobado en sesión pública el día 30 de julio de 2021.



a. No se le convocó a la sesión extraordinaria de Cabildo que se celebró el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en la que la regidora de salud fue nombrada presidenta municipal.

b. No se le convocó a la sesión extraordinaria de Cabildo de quince de agosto para ratificar el nombramiento de la regidora de salud como presidenta municipal para el periodo de cuatro de agosto de dos mil veintiuno a dos mil veintidós.

c. Señala que existe un juicio ante el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca en el que se debe dirimir quién debe ocupar el cargo de la presidencia municipal.

d. Señala que la Secretaría General de Gobierno del Estado expide la acreditación de la presidenta municipal desde el cuatro de agosto, mientras que la ratificación de la presidenta municipal se dio el quince de agosto según la convocatoria que refiere.

e. Refiere de manera genérica que se violaron los Lineamientos para la expedición de las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y auxiliares de los 570 Municipios del Estado de Oaxaca.

11. **Registro y turno.** La demanda de controversia fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de agosto de dos mil veintiuno.

12. El veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 105/2021 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor, dada la conexidad advertida con la controversia constitucional 36/2021.

13. **Admisión de la demanda.** El tres de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, a quienes se les requirió para que, dentro del plazo de treinta días hábiles, rindieran su contestación a la demanda. Asimismo, ordenó que se diera vista tanto a la Fiscalía General



de la República como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

14. **Contestación del Poder Ejecutivo.** El treinta de noviembre del mismo año, en su contestación a la demanda, el Poder Ejecutivo Local argumentó, esencialmente, que la expedición de la credencial que acredita a Edith Vera Pérez como presidenta municipal de Santiago Choápam se realizó a partir de la solicitud que realizó el propio Ayuntamiento el día dieciséis de agosto de dos mil veintiuno. Asimismo, relata que la expedición de la acreditación se llevó a cabo en apego al marco legal aplicable, así como a los *Lineamientos para la expedición de las credenciales de acreditación de autoridades municipales y auxiliares de los 570 Municipios del Estado de Oaxaca, así como el registro de los sellos oficiales*. Al respecto, adjunta la documentación correspondiente que respalda la aprobación de la solicitud del Ayuntamiento de Santiago Choápam para expedir la acreditación de su presidenta municipal.

15. **Contestación del Poder Legislativo.** El veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Congreso Local, por conducto de su representante, informó que con fecha de quince de septiembre de la misma anualidad emitió el Decreto 2718, mediante el cual declaró procedente que Edith Vera Pérez y Joana Cruz Limeta asumieran el cargo de presidente municipal y regidora de salud respectivamente del Ayuntamiento actor para el periodo 2020-2022.³

16. Asimismo, argumentó que ese decreto fue emitido conforme a la petición realizada por los concejales del Ayuntamiento actor mediante escrito de cinco de agosto de dos mil veintiuno, en el cual informaron el fallecimiento del presidente municipal y su suplente.

17. Asimismo, el Ayuntamiento actor adjuntó varias pruebas documentales, entre las que se encuentra el acta de sesión extraordinaria de Cabildo del Ayuntamiento de Santiago Choápam de cuatro de agosto de dos mil veintiuno

³ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca con fecha 9 de octubre de 2021.



en la cual consta que sus integrantes eligieron a Edith Vera Pérez y Joana Cruz Limeta para asumir el cargo de presidenta municipal y regidora de salud, respectivamente.

18. En este sentido, el Congreso Local, a través de la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios, inició el expediente CPGA/886/2021, y con fundamento en el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal local, determinó precedente emitir la declaratoria en la cual se reconoce la elección de las ciudadanas antes mencionadas como presidenta municipal y regidora de salud del Ayuntamiento de Santiago Choápam para el periodo 2020-2022.

19. En consecuencia, sostiene que no ha transgredido ninguna disposición constitucional en perjuicio del Municipio actor. Reitera que el Decreto Número 2718, fue emitido de acuerdo con las facultades del Poder Legislativo Local, a petición del Municipio actor; por lo que resultan infundados los conceptos de invalidez planteados y solicita el sobreseimiento de la controversia constitucional.

20. 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 de la presidencia no emitieron opinión en el presente asunto.

21. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintisiete de abril de dos mil veintidós, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se hizo constar que no se presentaron las partes, y se relacionaron las pruebas documentales y los alegatos.

22. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil veintidós, se decretó el cierre de instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

23. **Radicación en Primera Sala.** Por acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, se determinó radicar la presente controversia constitucional en la Primera Sala de este Alto Tribunal.



24. **Devolución de autos.** Por acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de la Primera Sala remitió los autos al Ministro instructor a fin de que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

25. La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional y estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece,⁶ ya que se plantea la impugnación únicamente de actos emitidos por los poderes demandados.

II. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO

26. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia se precisa que,⁷ partiendo de una lectura integral de la demanda, el

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

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

⁵ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁶ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

"Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁷ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:



Municipio actor únicamente plantea argumentos encaminados a cuestionar la legalidad de **la expedición por parte del Poder Ejecutivo de la credencial** que acredita a Edith Vera Pérez como presidenta municipal de Santiago Choápam, Oaxaca.

27. Con lo anterior, no pasa desapercibido que el actor atribuye al Congreso Local "la invasión de la esfera de competencias al pretender tomar decisiones que corresponden a mi Municipio". Sin embargo, el actor omite precisar cuáles son esas decisiones y cómo es que afectan la autonomía municipal de Santiago Choápam, Oaxaca.

28. En aras de exhaustividad, se hace constar que **el Decreto 2718**, mediante el cual el Congreso Local declaró procedente que Edith Vera Pérez y Joana Cruz Limeta asumieran el cargo de presidenta municipal y regidora de salud, respectivamente, del Ayuntamiento de Santiago Choápam, Oaxaca, **se expidió con posterioridad a** que el actor presentara **su escrito de demanda** y no presentó una ampliación a esa demanda para incluir al decreto indicado dentro de los actos impugnados. Así, el referido decreto fue aprobado por el Congreso Local con fecha de **quince de septiembre de dos mil veintiuno**, esto es, casi un mes después de la presentación del escrito de demanda y, publicado el día once de octubre siguiente en el Periódico Oficial de la entidad.

29. Así las cosas, el Decreto 2718 mencionado previamente, no podría ser una de estas "decisiones" atribuidas al Congreso Local. Por eso, al no existir claridad sobre el acto impugnado y dado que no hay algún concepto de invalidez o argumento encaminado a demostrar la inconstitucionalidad de las "decisiones" del Congreso Local que permita discernir una causa de pedir, **se sobresee respecto a los actos atribuidos al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca en la presente controversia constitucional.**⁸

"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; ..."

⁸ Con apoyo argumentativo en la tesis aislada del Pleno de este Alto Tribunal número P. VI/2011, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.". Disponible para consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888.



30. Por ello, **el acto impugnado en esta controversia constitucional es la expedición de la credencial que acredita a Edith Vera Pérez como presidenta municipal de Santiago Choápam, Oaxaca**, por parte de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca ("**Segego**", en adelante).

III. OPORTUNIDAD

31. Se analizará la oportunidad de la demanda respecto del acto impugnado al Poder Ejecutivo Local consistente en la acreditación de Edith Vera Pérez como presidenta del Municipio de Santiago Choápam, en términos de lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia que establece que el plazo para impugnar actos es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que: a) conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o c) el actor se ostente sabedor de los mismos.⁹

32. En el caso, el promovente manifiesta que tuvo conocimiento del acto impugnado el día dieciocho de agosto de dos mil veintiuno pues, al acudir ese día a la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal, se le informó de la nueva designación de presidenta municipal y se le compartió una imagen de una credencial emitida por la Secretaría General de Gobierno a Edith Vera Pérez, con dicho cargo, con vigencia del cuatro de agosto de dos mil veintiuno al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, con número de folio 0704460-AYT001.

33. En este sentido, independientemente de la fecha en que la acreditación haya sido efectivamente emitida por el Poder Ejecutivo Local, lo cierto es que tal situación fue de conocimiento del promovente hasta el día dieciocho de agosto.

34. Por tanto, el plazo para su impugnación transcurrió del diecinueve de agosto de dos mil veintiuno al cuatro de octubre de la misma anualidad.¹⁰

⁹ "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; ..."

¹⁰ Descontándose del cómputo los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto, cuatro, cinco, once, doce, catorce, quince, dieciséis, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis



La demanda se recibió el veinte de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, por tanto, la demanda es **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

35. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, el Municipio de Santiago Choápam, Oaxaca, tiene **legitimación** para promover este medio de control constitucional.

36. La demanda se encuentra firmada por Wilfrido Martínez Cano, quien se ostentó como síndico del Municipio de Santiago Choápam, Oaxaca, carácter que acreditó con copia certificada del nombramiento a su favor expedido por el presidente municipal el doce de octubre de dos mil veinte, así como con la constancia de validez de la elección de concejales a Ayuntamientos por sistemas normativos internos, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca ("**IEEPCO**", en adelante), el diecinueve de febrero de dos mil veinte.

37. Conforme al artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, se advierte que es atribución de los síndicos representar jurídicamente al Municipio en los litigios en los que fuera parte.¹¹

38. Por tanto, debe concluirse que el promovente está facultado para **representar** al Municipio de Santiago Choápam, Oaxaca, en tanto en autos se encuentra acreditado su carácter de síndico municipal.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

39. En **representación** del Poder Ejecutivo de Oaxaca compareció el consejero jurídico del Gobierno de dicha entidad, carácter que acreditó con la copia

de septiembre, dos y tres de octubre, todos de dos mil veintiuno, inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo del Tribunal Pleno 18/2013, de cuatro de marzo de dos mil trece.

¹¹ "**Artículo 71.** Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones: "**I.** Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueran parte; ..."



certificada de su nombramiento emitido el quince de junio de dos mil diecisiete por el gobernador estatal.

40. De conformidad con el artículo 66 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el Poder Ejecutivo del Estado se ejerce por el gobernador del Estado; a su vez, el diverso artículo 98 Bis de la citada norma dispone que la función del consejero jurídico estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, el cual ejercerá la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.¹²

41. Así, el artículo 49 de dicha ley orgánica dispone que a la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde representar legalmente al Estado de Oaxaca y al titular del Poder Ejecutivo Local en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte, sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde.

42. De esta manera, puede concluirse que el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca cuenta con legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación del Poder Ejecutivo Local.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

43. El Poder Ejecutivo Local argumenta, esencialmente, que la demanda debe sobreseerse en virtud de que no existe un acto que invada la esfera competencial o la autonomía del Municipio.

¹² **Artículo 66.** El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, se ejerce por un solo individuo que se denominará gobernador del Estado."

Artículo 98 Bis. La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."



44. El objeto de esta controversia constitucional es dilucidar si la expedición de la acreditación que llevó a cabo la Segego vulnera o no la autonomía política y organizacional de Santiago Choápam. Por tanto, el argumento del Poder Ejecutivo Local está relacionado con el fondo de esta controversia constitucional y, por ello, debe desestimarse.¹³

VII. ESTUDIO DE FONDO

45. El actor argumenta, esencialmente, que la Segego violó la autonomía del Municipio, así como su ámbito competencial, al expedir la acreditación correspondiente a la presidenta municipal sin cumplir con los requisitos exigidos para tal efecto, lo que constituye una imposición del Ejecutivo Local en el ámbito de autonomía municipal.

46. Los requisitos legales que el síndico considera incumplidos:

a. No se le convocó a la sesión extraordinaria de Cabildo que se celebró el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, en la que la regidora de salud fue nombrada presidenta municipal.

b. No se le convocó a la sesión extraordinaria de Cabildo de quince de agosto para ratificar el nombramiento de la regidora de salud como presidenta municipal para el periodo de cuatro de agosto de dos mil veintiuno a dos mil veintidós.

c. Señala que existe un juicio ante el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca en el que se debe dirimir quién debe ocupar el cargo de la presidencia municipal.

¹³ Con apoyo argumentativo en la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, número P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Disponible para consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



d. Señala que la Segego expide la acreditación de la presidenta municipal desde el cuatro de agosto, mientras que la ratificación de la presidenta municipal se dio el quince de agosto según la convocatoria que refiere.

e. Refiere de manera genérica que se violaron los *Lineamientos para la expedición de las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y auxiliares de los 570 Municipios del Estado de Oaxaca*.¹⁴

47. Esta Primera Sala considera que el concepto de invalidez es **infundado** porque el síndico no acreditó que haya una violación a la autonomía política del Municipio o una invasión de su ámbito competencial. Por el contrario, se advierte que la designación de la presidenta municipal que llevó a cabo el Ayuntamiento fue conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y que, la expedición de la acreditación que realizó la Secretaría de Gobierno es un reconocimiento del ejercicio de esa competencia municipal y no una imposición del Poder Ejecutivo, como lo argumenta el síndico.

48. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal,¹⁵ establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado conforme al principio de paridad por una presidencia municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine. Además, establece que le corresponde al Ayuntamiento la competencia exclusiva del gobierno municipal. Asimismo, dispone que si alguno de los miembros dejara de desempeñar su

¹⁴ Disponible para consulta en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2014/01/EXT-SEGEGO-2014-01-02.pdf>.

¹⁵ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"...

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. ..."



cargo: **1) será sustituido por su suplente, o 2) se procederá según lo disponga la ley.**

49. La citada disposición constitucional marca la pauta que debe seguir esta Primera Sala para el análisis del concepto de invalidez planteado por el síndico municipal. Desde esta perspectiva, el concepto de invalidez debe analizarse tomando en consideración la protección que otorga la Constitución Federal a la integración y la autonomía política de los Ayuntamientos.

50. Al interpretar el citado precepto constitucional, este Alto Tribunal ha establecido que los Ayuntamientos tienen una prerrogativa fundamental que consiste en la salvaguarda de su integración, dado que ésta deriva de un mandato popular expresado a través de elecciones democráticas. Asimismo, ha enfatizado que la salvaguarda de la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales de cualquier injerencia o intervención ajena a ese órgano de gobierno, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política.¹⁶

51. Así, los procedimientos que afecten la integración del Ayuntamiento deben observar estrictamente las disposiciones legales aplicables, pues ello protege a los integrantes del Ayuntamiento de presiones externas que puedan afectar su funcionamiento o su capacidad de tomar decisiones en libertad y de manera autónoma.

52. Al respecto, el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece el procedimiento específico a seguir frente al fallecimiento del presidente municipal:

"Artículo 86. Ante el fallecimiento del concejal presidente o síndico (sic), el Ayuntamiento teniendo el acta de defunción, celebrará sesión respectiva y emitirá

¹⁶ Ver el criterio contenido en la tesis jurisprudencial número P./J. 84/2001, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.". Disponible para consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 925.



el acuerdo con el voto de la mayoría de sus integrantes, requerirá al suplente para que asuma el cargo, y en ausencia o negativa de éste, el concejal que el Ayuntamiento designe. De no lograr el acuerdo respectivo, el Congreso del Estado lo designará de entre los mismos concejales y por negativa de estos a cualquiera de los suplentes; para estos casos emitirá la declaratoria respectiva. Si el fallecido es un regidor el Ayuntamiento se requerirá al suplente en ausencia o negativa de éste nombrará a cualquiera de los concejales suplentes, observado si se trata de un concejal de mayoría o de representación proporcional a fin que (sic) se respete los principios para cada uno de los casos.

"El mismo procedimiento se seguirá, para el caso de los integrantes de los Consejos Municipales.

"De todos los casos se comunicará al Congreso del Estado para que emita la declaratoria respectiva para los efectos de acreditación."

53. Del artículo citado se desprende que, para sustituir a la persona que ocupa la presidencia municipal por causa de muerte, es necesario contar con el acta de defunción correspondiente y celebrar una sesión para requerir al suplente que asuma el cargo. Este acuerdo es tomado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento. Ahora bien, a falta de suplente –ya sea por ausencia o por negativa suya– el Ayuntamiento designará a un concejal. Sólo en caso de que no se alcance un acuerdo por parte de los integrantes del Ayuntamiento, intervendrá en la designación el Congreso del Estado y la hará de entre los concejales o en su caso, de entre sus suplentes. En cualquiera de los casos, se comunicará la decisión al Congreso Estatal, quien emitirá una declaratoria.

54. Por su parte, los requisitos administrativos establecidos por la Segego para la emisión de credenciales de acreditación y de los sellos oficiales constan en el *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la expedición de las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y auxiliares de los 570 Municipios del Estado de Oaxaca, así como el registro de los sellos oficiales* ("**Lineamientos para la acreditación**", en adelante).¹⁷

¹⁷ Publicados el 2 de enero del 2014, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.



55. En algunos precedentes de esta Primera Sala,¹⁸ relativos a la designación de autoridades auxiliares municipales por parte del Ayuntamiento, se estableció que la acreditación expedida por el Poder Ejecutivo cumple una función de reconocimiento de las autoridades municipales ante los diversos órdenes de gobierno, es decir funge como una identificación válida como autoridades en funciones. Por ello, la expedición de la credencial otorga certeza en torno al carácter que pudiera ostentar una persona ante otras autoridades u órdenes de gobierno.

56. Desde esta perspectiva, la facultad de expedir esas acreditaciones exige del Poder Ejecutivo Local la verificación de **ciertos parámetros de certeza** en relación con el cargo municipal que se reconoce. Al permitirle a su portador identificarse como una autoridad municipal, la acreditación que lleve a cabo el Poder Ejecutivo Local demanda que se observen controles legales mínimos que permitan constatar que **la persona que lo solicita es efectivamente la persona autorizada para desempeñar el cargo por determinación del Ayuntamiento.**

57. Sin esos controles, concluyen los precedentes indicados, **la emisión de la acreditación a la persona equivocada se traduciría en una sustitución fáctica de la autoridad municipal** que resultaría violatoria del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con el principio de autonomía municipal.¹⁹

58. El mismo razonamiento resulta aplicable a este caso. La acreditación de la presidenta municipal electa por el Ayuntamiento es una identificación que le permite ostentarse ante las demás personas y autoridades con ese cargo. Por tanto, cobra relevancia analizar si la Segego actuó dentro de su ámbito de facultades, apegándose al marco normativo existente. Lo anterior, con la finalidad de verificar si la Segego no intervino indebidamente en la esfera municipal, en relación con quién debía ocupar su presidencia municipal, dado que su designación

¹⁸ En ocasiones anteriores, esta Sala ha abordado la cuestión relativa a la acreditación por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca a las autoridades auxiliares municipales y su relación con la autonomía municipal. Ver, por ejemplo, las controversias constitucionales 115/2018 y 56/2018. La primera fue resuelta en sesión de fecha 13 de febrero del 2019 y la segunda fue resuelta el 19 de septiembre del 2018, ambas por unanimidad de votos.

¹⁹ En esta línea, cobran sentido los requisitos exigidos en los *Lineamientos para la acreditación* que buscan, básicamente, acreditar la personalidad de quien solicita la expedición de la credencial.



es una prerrogativa fundamental relacionada con su integración y, por tanto, con la autonomía política y organizacional del Municipio actor.

59. En primer lugar, debe recordarse que la integración del Ayuntamiento se vio modificada porque el presidente municipal del Municipio y su suplente, que fueron electos para ejercer el cargo para el periodo de gobierno 2020-2022, fallecieron el treinta y uno de julio y el trece de febrero de dos mil veintiuno, respectivamente, situación respecto de la cual existe plena convicción puesto que se cuenta con el acta de defunción de ambos servidores públicos.

60. El fallecimiento de estos servidores públicos dejó la presidencia municipal vacante, sin la posibilidad de que un suplente pudiera ocuparla. Ante esa situación, los integrantes del Ayuntamiento **convocaron a una sesión extraordinaria de Cabildo**, para seguir el procedimiento establecido por el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca para cubrir esa vacante.

61. De acuerdo con las constancias que obran en el expediente, el Ayuntamiento de Santiago Choápam estaba conformado, de manera previa a la designación de Edith Vera Pérez como presidenta municipal, de la siguiente manera:²⁰

Cargo	Propietario	Suplente
Presidente	Vacante	Vacante
Síndico municipal	Wilfrido Martínez Cano	Cornelio García Gómez
Regiduría de Hacienda	Julián Castro Ambrosio	Celestino Díaz Chávez
Regiduría de Obras	Cresenciano Severiano Martínez	Jorgino Santiago Mulato
Regiduría de Educación	Leovigildo Díaz Jerónimo ²¹	Vacante

²⁰ Conforme a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-REC-118/2020 y acumulados, así como el Acuerdo del IEEPCO número IEEPCO-CG-SNI-37/2021.

²¹ Conforme a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-REC-118/2020 y acumulados, el propietario original del cargo era Juan Martínez Yescas.



Regiduría de Salud	Edith Vera Pérez	Joana Cruz Limeta
Regiduría de Mercados	Yessica Susana Martínez Pacheco	Marisol Pacheco Martínez
Regiduría de Equidad de Género	Rosaura Martínez Chávez	María del Jazmín Cruz López

62. Para que las sesiones de Cabildo se instalen válidamente, éstas tienen que contar con un **quórum mínimo** de la mitad más uno de sus integrantes.²² De igual manera, para que puedan legalmente nombrar a una persona para que ocupe el cargo de la presidencia municipal en caso de no haber suplente, **la mayoría de los regidores integrantes** nombrarán a la persona que ocupará la presidencia municipal.²³

63. En el caso, según puede consultarse en el acta de sesión extraordinaria de Cabildo del Ayuntamiento de Santiago Choápam, celebrada el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, estuvieron presentes los siguientes integrantes del Ayuntamiento que cuentan con derecho de voz y voto en las sesiones de Cabildo:

- a. La regidora de salud y, posteriormente, presidenta municipal, Edith Vera Pérez;
- b. El regidor de hacienda, Julián Castro Ambrocio;
- c. El regidor de obra, Cresenciano Severiano Martínez;
- d. El regidor de educación, Leovigildo Díaz Jerónimo;
- e. La regidora de mercados, Jessica S. Martínez Pacheco;
- f. La regidora de equidad de género, Rosaura Martínez Chávez;
- g. La suplente y, posteriormente titular de la Regiduría de Salud, Joana Cruz Limeta, y;

²² Conforme al artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

²³ Conforme al artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, antes citado.



h. Ostentándose como síndico municipal, Celestino Díaz Chávez.

64. Dichos integrantes nombraron, por unanimidad, a Edith Vera Pérez como nueva presidenta municipal de Santiago Choápam. Sin embargo, al solicitarle a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca que expidiera su acreditación como presidenta municipal, **la dependencia estatal negó su solicitud** argumentando que el síndico, quien era el ciudadano que ocupaba legalmente ese cargo, no había sido convocado a la sesión.

65. Conforme a las constancias que obran en el expediente, **la presidenta municipal y el alcalde único se reunieron con el síndico en las oficinas de la Segego para discutir su nombramiento como presidenta municipal el doce de agosto de dos mil veintiuno**. Por una parte, la presidenta municipal y el alcalde único argumentaron que tanto el síndico, como su suplente, dirigieron un oficio al Ayuntamiento de Santiago Choápam con fecha veintitrés de junio de dos mil veinte, informando que la agencia municipal de Santiago Domingo Lataní había decidido en una Asamblea General Comunitaria deslindarse del Ayuntamiento. Por tanto, a partir de esa fecha el síndico no participaba en el Ayuntamiento y su lugar había sido ocupado por Celestino Díaz Chávez.

66. No obstante, **le ofrecieron en esa reunión al síndico que podía recuperar su lugar en el Ayuntamiento si así lo deseaba**. De acuerdo con las constancias que obran en el expediente, el síndico comunicó su desaprobación respecto al nombramiento de la presidenta municipal y luego abandonó la reunión.

67. A partir de esa reunión en las oficinas de la Segego, **el Ayuntamiento de Santiago Choápam decidió convocar una vez más a una sesión extraordinaria en la que también se convocó al síndico con el objeto de ocupar la presidencia municipal**. Ello, con la finalidad de que la Segego expidiera la acreditación correspondiente.

68. De acuerdo con el contenido del acta, **el síndico no asistió a la sesión extraordinaria de Cabildo de quince de agosto**. Sin embargo, asistieron los demás



integrantes del Ayuntamiento, quienes votaron unánimemente a favor del nombramiento de Edith Vera Pérez como presidenta municipal por segunda ocasión.

69. Al respecto, el síndico argumenta que tampoco fue convocado apropiadamente a la sesión extraordinaria de Cabildo de quince de agosto y por ello pretende que esta Primera Sala desconozca la resolución que adoptó el Ayuntamiento de Santiago Choápam por segunda ocasión. Sin embargo, dicho argumento no puede conducir a esta Primera Sala a desconocer la decisión municipal por dos razones.

70. La primera de ellas es que la controversia constitucional está diseñada para analizar conflictos entre poderes y/u órdenes de gobierno en los cuales se afecte cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Federal. En este caso, la *litis* planteada por el propio actor es la afectación a la autonomía municipal y a su ámbito competencial por la expedición de la acreditación de la presidenta municipal por parte del Poder Ejecutivo Local.

71. Así, la correcta convocatoria del síndico a las sesiones de Cabildo en las que se designó a Edith Vera Pérez como presidenta municipal es un conflicto interno del órgano que, en esta instancia, no puede desvirtuar el hecho de que la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento de Santiago Choápam ejercieron su autonomía política y organizacional al designar a la nueva presidenta municipal.

72. La segunda razón es que la presencia del síndico en la sesión extraordinaria no es suficiente para cambiar la decisión adoptada por el resto del Ayuntamiento que votó unánimemente por la designación de la actual presidenta municipal. Si esta Primera Sala decidiera anular la sesión extraordinaria del Cabildo por la ausencia de uno de sus miembros por segunda ocasión, estaría supeditando la voluntad mayoritaria del Ayuntamiento a la decisión de uno solo de sus miembros quien, con su sola ausencia, controlaría efectivamente las decisiones de ese órgano colegiado. Tal resultado sería contrario al texto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca que literalmente establece que la designación



de la presidencia municipal puede llevarse a cabo con el voto mayoritario de sus integrantes.

73. Lo anterior no resta valor al hecho de que el desconocimiento absoluto de los derechos político-electorales de un integrante del Ayuntamiento podría suscitar serias dudas sobre la validez de la decisión de un órgano colegiado. Sin embargo, en este caso las circunstancias indican que todos los integrantes del Ayuntamiento, incluido el síndico, tuvieron oportunidad de conocer, pronunciarse y participar en el procedimiento para la designación de la persona que ocuparía la presidencia municipal. Existe, por tanto, **plena convicción de que el Ayuntamiento hizo valer su autonomía política y organizacional en la elección** de su presidenta municipal.

74. Así, del contenido de las actas referidas puede concluirse que las sesiones extraordinarias de Cabildo tuvieron un quórum suficiente para instalarse válidamente, al estar presentes todos sus integrantes, a excepción del presidente municipal (por defunción) y del síndico. Asimismo, al haber existido unanimidad en la votación, se debe concluir que la decisión fue tomada por la mayoría requerida por el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y con total apego al quórum requerido para su instalación.

75. Sentado lo anterior, cabe recalcar, en aras de exhaustividad y aun sin haber sido expresamente formulado por el Municipio actor, que al momento en que la Segego emitió la credencial el Congreso Local ya había sido comunicado de la resolución del Ayuntamiento, como establece el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, pero éste no había emitido todavía la declaratoria a que refiere el mismo artículo.

76. De acuerdo con las constancias que obran en el expediente, el Ayuntamiento solicitó al Congreso Local emitir la declaratoria correspondiente **el día cinco de agosto de dos mil veintiuno**. Por su parte, el Congreso Local emitió la declaratoria correspondiente el día quince de septiembre de dos mil veintiuno y fue publicado **el día once de octubre siguiente** en el Periódico Oficial de la entidad.



77. Ciertamente, para el momento en que la Segego expidió la acreditación en favor de la presidenta municipal, es decir, el **diecisiete de agosto de dos mil veintiuno**, el Congreso Estatal aún no había emitido la declaratoria correspondiente; no obstante, esta Primera Sala considera que **sí existía certeza sobre la persona que había sido electa por el Cabildo y constaban los documentos que acreditaban el cumplimiento del proceso** previsto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, incluyendo la comunicación al Congreso Local, además de que se adjuntaron los documentos requeridos por los Lineamientos para la acreditación.

78. En este sentido, aun cuando el decreto legislativo se publicó en una fecha posterior a la acreditación por parte del Poder Ejecutivo, esta Primera Sala no considera que tal falencia en el proceso administrativo implique una imposición o afectación a la autonomía política y organizacional del Ayuntamiento por parte del Poder Ejecutivo Local. Al contrario, considerar indispensable la declaratoria del Congreso Local para que el Ejecutivo pueda expedir la acreditación en los casos que no queda duda sobre su procedencia, podría traducirse en una afectación y retraso de las funciones municipales durante el plazo que tardara el Congreso Local en dar trámite a la solicitud, generando una demora innecesaria o incluso, dando lugar a supeditar la autonomía municipal a una determinación del legislativo.

79. Ahora bien, con respecto a la acreditación que emite el Poder Ejecutivo Local, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en el artículo 34, fracción XX, establece como facultad de la Segego el expedir la acreditación administrativa de las autoridades municipales.

80. Los requisitos administrativos que deben observarse para llevar a cabo dicha acreditación constan en los lineamientos para acreditación.²⁴

81. Como quedó asentado en párrafos previos, la credencial expedida por el Ejecutivo Local es una identificación que le permite ostentarse ante las demás

²⁴ Publicados el 2 de enero del 2014, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.



personas y autoridades con ese cargo. Por tanto, la emisión de esa acreditación en favor de una persona distinta a la que haya determinado el Ayuntamiento que pudiera ostentarse con ese cargo, resultaría en una afectación a la integración del Ayuntamiento y en una interferencia externa del Poder Ejecutivo Local en la autonomía política y organizacional del Ayuntamiento, violatoria del artículo 115 constitucional.

82. Así, resulta claro que el análisis de los requisitos administrativos en relación con la acreditación que debe llevar a cabo el Poder Ejecutivo Local que ha hecho esta Primera Sala está vinculado **solamente a aquellos que sean indicativos o que otorguen certeza sobre la determinación del Ayuntamiento en la elección de sus autoridades** o autoridades auxiliares, en el caso de los precedentes citados previamente. Es decir, en esta instancia **lo que interesa es constatar que no se ha violentado el principio de integración contenido en el artículo 115 constitucional y, en consecuencia, la autonomía municipal frente a cualquier injerencia externa.**

83. En otro de sus planteamientos, el síndico argumenta, de manera genérica, que la Segego violó los requisitos administrativos contenidos en los lineamientos para la acreditación puesto que expidió la acreditación comenzando con fecha cuatro de agosto, mientras que la "ratificación" de la presidenta municipal se dio con fecha de quince de agosto.

84. Cabe sin embargo recordar que la Segego **negó la expedición de la acreditación a partir de la sesión extraordinaria de Cabildo de cuatro de agosto de dos mil veintiuno, en virtud de que no se había convocado adecuadamente al síndico.** En consecuencia, el Ayuntamiento **celebró otra sesión extraordinaria** de Cabildo el quince de agosto en la que presumiblemente se convocó a participar al síndico, llegando a los mismos resultados.

85. Con motivo de **la segunda sesión extraordinaria** de Cabildo, la Segego decidió expedir la acreditación solicitada por el Ayuntamiento de Santiago Choápam, dado que consideró que se había convocado de manera adecuada al síndico. Sin embargo, **en la acreditación que expidió se puede leer que su**



validez comienza desde el cuatro de agosto, fecha en la que se celebró la primera sesión extraordinaria de Cabildo que inicialmente había determinado que no era adecuada.

86. Aunque esta Primera Sala concuerda en que la decisión es, a primera vista, atípica, no comparte que la decisión sea una imposición del Poder Ejecutivo Local sobre la voluntad del Ayuntamiento. La *litis* planteada ante esta Primera Sala es, se reitera, si hubo alguna injerencia externa que afectara la integración del Ayuntamiento y, en vía de consecuencia, su autonomía política y organizacional.

87. Desde esta perspectiva, esta Primera Sala observa que todos los integrantes electos del Ayuntamiento de Santiago Choápam, a excepción del síndico, se reunieron en dos ocasiones en sesión extraordinaria de Cabildo para elegir a la persona que ocuparía la presidencia municipal del Ayuntamiento que quedó vacante por el fallecimiento del presidente municipal y su suplente. En ambas ocasiones se eligió por unanimidad de los integrantes presentes a Edith Vera Pérez como presidenta municipal.

88. De igual manera, en dos ocasiones el Ayuntamiento de Santiago Choápam solicitó a la Segego emitir la acreditación correspondiente a Edith Vera Pérez como presidenta municipal, y al efecto adjuntó la documentación correspondiente que obra en el expediente de esta controversia constitucional.

89. En esas condiciones, esta Primera Sala concluye que la emisión de la acreditación a la actual presidenta municipal de la forma en que se dio no es de ninguna manera una imposición del Poder Ejecutivo Local sobre la autonomía política y organizacional del Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Santiago Choápam eligió en libertad a su presidenta municipal, de conformidad con el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, y el Poder Ejecutivo Local simplemente emitió el documento que permite a la presidenta municipal identificarse ante las demás personas y autoridades con el cargo que ostenta.

90. Esta Primera Sala ha revisado las acreditaciones emitidas por el Poder Ejecutivo Local en otras ocasiones, pero solamente en la medida en que aparecen



ciertas irregularidades que ponen en entredicho **la identidad entre la persona en favor de la cual se emite la acreditación y aquella que está autorizada por el Ayuntamiento** para ostentar el cargo correspondiente o, en todo caso, que hubiera existido una determinación del Municipio en ese sentido.

91. Esas son las irregularidades que pueden impactar la autonomía política y organizacional del Municipio y, por ello, adquieren relevancia constitucional al estar involucradas las garantías institucionales previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal. Sin embargo, esta no es la instancia adecuada para rectificar cualquier irregularidad en el proceso administrativo que surja en la expedición de las acreditaciones de las autoridades municipales.

92. Por último, tampoco le asiste la razón al Municipio actor respecto a su argumento de que la Segego no podría emitir dicha autorización en virtud de que se encuentra pendiente de tramitación un juicio electoral ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, respecto de quién debe ejercer la presidencia municipal.²⁵ El artículo 41, base VI, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que "(e)n materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.". Por tanto, la Segego no debía suspender la emisión de la acreditación por la tramitación del juicio electoral al que hace referencia.

93. En esas condiciones, no se advierte alguna irregularidad en el proceso de designación de la presidenta municipal por los integrantes del Ayuntamiento o en el proceso de acreditación llevado a cabo por la Segego que ponga en duda: 1) la determinación adoptada por el Ayuntamiento de Santiago Choápam respecto a la persona que designaron para ocupar la presidencia municipal;

²⁵ Aunque el actor no especifica el juicio al que se refiere, de la lectura integral de la demanda se advierte que el síndico es actor en diversos juicios tramitados ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca que tenían como objetivo controvertir la elección de la presidenta municipal y diversas regidurías, así como diversos actos de la Segego, a saber, los juicios JN1/13/2021, JN1/22/2021 y JDC/228/2021, resueltos en fechas 28 de enero de 2022, 29 de diciembre de 2021 y 11 de noviembre de 2021. En todos los casos, el tribunal local resolvió en contra de las pretensiones del síndico, por lo que no se alteró la composición del Ayuntamiento en cuanto a quienes lo integran.



2) que esa determinación fue adoptada con plena autonomía; y, 3) que la acreditación emitida por la Segego coincide plenamente con la persona autorizada por el Ayuntamiento para ocupar ese cargo.

VIII. DECISIÓN

94. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente pero infundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** respecto de los actos atribuidos al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca por el síndico del Ayuntamiento de Santiago Choápam, Oaxaca.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de la acreditación expedida por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca en favor de Edith Vera Pérez como presidenta municipal del Ayuntamiento de Santiago Choápam, Oaxaca.

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

Notifíquese a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en algunas consideraciones, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro presidente en funciones Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos setenta y setenta y uno.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO IMPUGNADO AL HABERSE GENERADO UNA NUEVA SITUACIÓN DE HECHO Y DE DERECHO (OMISIÓN POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE SALUD DEL GOBIERNO FEDERAL PARA DAR RESPUESTA AL OFICIO DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN PRESENTANDO POR EL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN EL TRECE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO, ASÍ COMO SU RESPECTIVA NOTIFICACIÓN)

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN REPRESENTACIÓN DE UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE MÉXICO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA PARTE ACTORA, REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO IMPUGNADO EN EL QUE SE ESTABLECIÓ QUE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN SU CALIDAD DE AUTORIDADES SANITARIAS, ASÍ COMO LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO, INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, COADYUVEN CON LA SECRETARÍA DE SALUD DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, CONSTITUYE UNA POTENCIAL AFECTACIÓN AL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO ACTOR QUE IMPLICA UN TEMA GENUINO DE CONSTITUCIONALIDAD PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA COADYUVANCIA ENTRE LA SECRETARÍA DE SALUD Y LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICINCO DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA INEXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO CUANDO ÉSTE QUEDÓ ACREDITADO (ACUERDO POR EL QUE SE ESTA-



BLECE LA COADYUVANCIA ENTRE LA SECRETARÍA DE SALUD Y LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICINCO DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VI. SALUBRIDAD GENERAL. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECER LA CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA MEDIANTE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA.

VII. SALUBRIDAD GENERAL. MARCO LEGAL DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA MATERIA.

VIII. SALUBRIDAD GENERAL. PRINCIPALES PRECEDENTES SOSTENIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA MATERIA.

IX. SALUBRIDAD GENERAL. ES FACULTAD DEL GOBIERNO ESTATAL, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, ADOPTAR MEDIDAS QUE TENGAN COMO FINALIDAD ORGANIZAR, OPERAR, SUPERVISAR Y EVALUAR LA PRESTACIÓN DE AQUEL SERVICIO.

X. SISTEMAS ESTALES DE SALUD. CORRESPONDE A LOS GOBIERNOS LOCALES SU PLANEACIÓN, ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO PROCURANDO SU PARTICIPACIÓN PROGRAMÁTICA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y LA DESCENTRALIZACIÓN A LOS MUNICIPIOS A TRAVÉS DE CONVENIOS ESPECÍFICOS CON EL PROPÓSITO DE COADYUVAR AL FUNCIONAMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

XI. SALUBRIDAD GENERAL. LA PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES Y DE LAS AUTORIDADES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN LA MATERIA ESTÁ DETERMINADA POR LOS CONVENIOS QUE CELEBREN CON LOS GOBIERNOS ESTATALES Y POR LO QUE DISPONGAN LOS ORDENAMIENTOS LOCALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 393 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.



XII. SALUBRIDAD GENERAL. ES FACULTAD DEL GOBIERNO ESTATAL, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA Y DE MANERA COORDINADA CON LA SECRETARÍA DE SALUD DEL GOBIERNO FEDERAL, ADOPTAR MEDIDAS QUE TENGAN COMO FINALIDAD ORGANIZAR, OPERAR, SUPERVISAR Y EVALUAR LA PRESTACIÓN DE AQUEL SERVICIO, ASÍ COMO LLEVAR A CABO PROGRAMAS Y ACCIONES EN LA MATERIA Y, DE MANERA CONCRETA, LA VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA, ASÍ COMO DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES.

XIII. SALUBRIDAD GENERAL. CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ORDENAR O EJECUTAR MEDIDAS DE SEGURIDAD QUE SE REQUIERAN PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES, INCLUIDA LA VACUNACIÓN DE PERSONAS, ASÍ COMO PARA INSTRUMENTAR LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR ESTA ÚLTIMA, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 157 BIS 2 Y 403 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

XIV. SALUBRIDAD GENERAL. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE SALUD, EXPEDIR LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES Y DECIDIR CUÁNDO UNA ENFERMEDAD TRANSMISIBLE HA ADQUIRIDO CARACTERÍSTICAS EPIDÉMICAS GRAVES A EFECTO DE QUE LAS AUTORIDADES CIVILES, MILITARES Y LOS PARTICULARES COLABOREN CON LAS AUTORIDADES SANITARIAS EN LA LUCHA CONTRA ESA ENFERMEDAD, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 133, FRACCIÓN I, Y 147 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

XV. SALUBRIDAD GENERAL. ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE SALUD DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE VACUNACIÓN CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 157 BIS 4 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

XVI. CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL. ES UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA QUE DEPENDE DIRECTAMENTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SIN INTERVENCIÓN DE NINGUNA SECRETARÍA DE ESTADO Y CUYAS DISPOSICIONES GENERALES SON



OBLIGATORIAS EN EL PAÍS DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, BASE 1a., DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVII. CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL. ES UNA AUTORIDAD SANITARIA A QUIEN LE COMPETE, ENTRE OTRAS COSAS, ADICIONAR LAS LISTAS DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES PRIORITARIAS DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN II, Y 17, FRACCIÓN II, AMBOS DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

XVIII. CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL. LE CORRESPONDE APROBAR Y PUBLICAR EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN LA DECLARATORIA EN LOS CASOS DE ENFERMEDADES GRAVES QUE SEAN CAUSA DE EMERGENCIA O ATENTEN CONTRA LA SEGURIDAD NACIONAL, POR INICIATIVA PROPIA O A SOLICITUD POR ESCRITO DE INSTITUCIONES NACIONALES ESPECIALIZADAS EN LA ENFERMEDAD QUE SEAN ACREDITADAS POR AQUÉL, EN LA QUE SE JUSTIFIQUE LA NECESIDAD DE ATENCIÓN PRIORITARIA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN XVII, DE SU REGLAMENTO INTERIOR.

XIX. SALUBRIDAD GENERAL. CORRESPONDE A LA SECRETARÍA DE SALUD DEL GOBIERNO FEDERAL DICTAR INMEDIATAMENTE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS INDISPENSABLES EN CASO DE EPIDEMIAS DE CARÁCTER GRAVE Y PELIGRO DE INVASIÓN DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES, A RESERVA DE SER DESPUÉS SANCIONADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 13, APARTADO A, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y 73, FRACCIÓN XVI, BASE 2a., DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XX. SALUBRIDAD GENERAL. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN SUS RESPECTIVOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA, ESTÁN FACULTADAS PARA IMPLEMENTAR MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS SANITARIAS SIEMPRE Y CUANDO NO CONTRADIGAN LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA, MEDIDAS Y NORMATIVIDAD TÉCNICA EMITIDAS POR EL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL Y LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE SALUD.



XXI. SALUBRIDAD GENERAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL ACUERDO IMPUGNADO EN EL QUE SE ESTABLECIÓ QUE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN SU CALIDAD DE AUTORIDADES SANITARIAS, ASÍ COMO LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO, INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, COADYUVEN CON LA SECRETARÍA DE SALUD DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, NO VULNERA EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA MATERIA, AL HABERSE RECONOCIDO LA CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN Y LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES, INCLUIDA LA VACUNACIÓN DE PERSONAS COMO MEDIDA DE SEGURIDAD (ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA COADYUVANCIA ENTRE LA SECRETARÍA DE SALUD Y LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICINCO DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXII. SALUBRIDAD GENERAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL ACUERDO IMPUGNADO EN EL QUE SE ESTABLECIÓ QUE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN SU CALIDAD DE AUTORIDADES SANITARIAS, ASÍ COMO LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO, INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, COADYUVEN CON LA SECRETARÍA DE SALUD DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 NO VULNERA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO ACTOR, AL NO TENER UNA FACULTAD ORIGINARIA EN LA MATERIA RECONOCIDA EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA COADYUVANCIA ENTRE LA SECRETARÍA DE SALUD Y LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN EN CONTRA DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICINCO DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXIII. SALUBRIDAD LOCAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. MARCO LEGAL APLICABLE.



XXIV. SISTEMA ESTATAL DE SALUD EN EL ESTADO DE MÉXICO. ESTÁ CONSTITUIDO POR LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO QUE PRESTEN SERVICIOS DE SALUD Y LOS MUNICIPIOS QUE CELEBREN CONVENIO DE COORDINACIÓN EN LA MATERIA CON EL GOBIERNO LOCAL CON EL OBJETIVO DE PROPORCIONAR EL SERVICIO DE SALUD A LA POBLACIÓN EN LA ENTIDAD Y MEJORAR SU CALIDAD.

XXV. SALUBRIDAD LOCAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. LA PARTICIPACIÓN E INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES, ENTRE CUYAS MEDIDAS DE SEGURIDAD SE ENCUENTRA LA VACUNACIÓN DE PERSONAS, ESTARÁ DETERMINADA MEDIANTE LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS DE COORDINACIÓN CON EL GOBIERNO LOCAL, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE SALUD DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 1.38, 1.4 Y 1.5 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE ESA ENTIDAD.

XXVI. SALUBRIDAD LOCAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL ACUERDO IMPUGNADO POR EL QUE, ENTRE OTRAS COSAS, SE FACULTA A LOS GOBIERNOS LOCALES PARA QUE CON SUS PROPIOS RECURSOS ADQUIERAN VACUNAS CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, ASÍ COMO PARA SUPERVISAR QUE LOS PLANES DE VACUNACIÓN QUE AL EFECTO ESTABLEZCAN SEAN CONGRUENTES CON LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN, NO IMPIDE QUE LOS MUNICIPIOS PUEDAN PROPONER O CELEBRAR CONVENIOS DE COORDINACIÓN PARA LA ADQUISICIÓN DE VACUNAS CON AQUÉLLOS (ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA COADYUVANCIA ENTRE LA SECRETARÍA DE SALUD Y LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN EN CONTRA DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICINCO DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXVII. LEYES ESTATALES. SU CLASIFICACIÓN.

XXVIII. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES.



XXIX. MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.

XXX. SALUBRIDAD GENERAL EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL ACUERDO IMPUGNADO EN EL QUE SE ESTABLECIÓ QUE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN SU CALIDAD DE AUTORIDADES SANITARIAS, ASÍ COMO LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO, INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, COADYUVEN CON LA SECRETARÍA DE SALUD DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2, NO VULNERA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN TANTO QUE EL MUNICIPIO ACTOR CARECE DE FACULTADES REGLAMENTARIAS EN LA MATERIA POR NO SER UN SERVICIO PÚBLICO DE SU COMPETENCIA (ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA COADYUVANCIA ENTRE LA SECRETARÍA DE SALUD Y LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VACUNACIÓN EN CONTRA DEL COVID-19, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICINCO DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2021. MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN, ESTADO DE MÉXICO. 15 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO Y MONSERRAT CID CABELLO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Actos impugnados:

- El "Acuerdo por el que se establece como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política



Nacional de Vacunación en contra del virus SARS-CoV-2 para la prevención del COVID-19 en México", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno.

• La falta de respuesta al oficio de solicitud de información que el Municipio actor presentó el trece de enero de dos mil veintiuno ante la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y su respectiva notificación.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	14
II.	PRECISIÓN Y EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS	Se tiene por acreditada la existencia del acuerdo impugnado y la cesación de efectos respecto del acto omisivo combatido por el Municipio actor.	14
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	19
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	20
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El Poder demandado tiene legitimación pasiva.	21
	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		
	VI.1. Falta de interés legítimo	La causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada es infundada.	23
VI.	VI.2. Inexistencia de los actos impugnados	La causal de improcedencia de la autoridad demandada es infundada, por las razones expuestas en el apartado II.	27
	VI.3. Cesación de efectos	Se sobresee en la controversia constitucional respecto del acto omisivo impugnado toda vez que ha cesado en sus efectos, en términos de lo resuelto en el apartado II.	27



	ESTUDIO DE FONDO VII.1. Consideraciones previas	En este apartado se precisa que no serán materia de análisis los conceptos de invalidez tercero y cuarto en los que se controvertió el acto omisivo impugnado, toda vez que se sobreseyó respecto del mismo. Por consiguiente, se determina que se analizará la constitucionalidad del acuerdo impugnado en términos de lo planteado en los conceptos de invalidez primero, segundo y quinto.	28
VII.	VII.2. Parámetro de regularidad constitucional	En este apartado se expone el marco normativo en materia de salud, así como las consideraciones que sostienen diversos asuntos resueltos tanto en el Pleno, como en las Salas de este Alto Tribunal y que constituyen el sistema de precedentes que fundamentan y sustentan la distribución competencial de los siguientes rubros: 1. En materia de salubridad general (pp. 29-36) 2. Para regular sobre enfermedades transmisibles y vacunación (pp. 37-44) 3. La atención de emergencias sanitarias (entre las que se encuentra la acción extraordinaria) (pp. 44-48)	29
	VII.3. Análisis del acuerdo impugnado	Los argumentos formulados por el Municipio actor en relación con el acuerdo impugnado, son infundados. Lo anterior, ya que la participación e intervención que les corresponde a los Municipios por cuanto hace a la prevención y control de enfermedades transmisibles (que compone a la salubridad general), entre cuyas	48



		<p>medidas de seguridad se encuentra la vacunación de personas, será la que se determine mediante la celebración de convenios de coordinación o colaboración con las entidades federativas.</p> <p>Por tanto, contrario a lo que argumenta el Municipio actor, ello no constituye una de sus atribuciones conferidas directamente por la Constitución, ni por la Ley General de Salud al delinear y establecer el sistema de distribución de competencias concurrente en materia de salud; pues serán las entidades federativas las que permitan a los Municipios actuar en esta materia dentro de sus jurisdicciones y en función de las atribuciones que les sean otorgadas por las leyes locales, además de que no se les impide participar en las políticas estatales y nacionales en la materia de que se trata.</p>	
VIII.	DECISIÓN	<p>El hecho de que el acuerdo impugnado no haya incluido al Municipio actor expresamente como ente coadyuvante en la implementación de la Política Nacional de Vacunación para la prevención y mitigación de la COVID-19 no vulnera su esfera competencial, pues no le impide celebrar convenios de coordinación o colaboración con el Gobierno del Estado de México para llevar a cabo esta vacunación.</p> <p>En consecuencia, se reconoce la validez del acuerdo impugnado.</p>	64



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día quince de junio de dos mil veintidós emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 22/2021, promovida por el Municipio de Huixquilucan, Estado de México, en contra de actos del Poder Ejecutivo Federal.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda de la controversia constitucional.** El presidente municipal de Huixquilucan, Estado de México, Enrique Vargas del Villar, promovió controversia constitucional¹ en contra de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, a cuyo titular le atribuyó como acto impugnado, la emisión del "*Acuerdo por el que se establece como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación en contra del virus SARS-CoV-2 para la prevención del COVID-19 en México*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno (en adelante, acuerdo de coadyuvancia con la Secretaría de Salud en la implementación de la Política Nacional de Vacunación en contra del COVID-19 o acuerdo impugnado).

2. En la demanda, el Municipio actor señaló que, a través de un oficio de trece de enero de dos mil veintiuno, solicitó a la Secretaría de Salud que le informara si se requerían autorizaciones y, en su caso, se le expidieran las nece-

¹ Por escrito recibido en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno y registrado el uno de marzo siguiente, en su Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, como se advierte de los sellos impresos en la primera y última páginas del escrito de demanda de controversia constitucional, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.



sarias para que pudiera adquirir, ya sea mediante la compra o un acuerdo de coordinación, en el mercado internacional o nacional, las vacunas contra el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), con el propósito de que personal especializado las aplicara de manera gratuita a su población conforme a los procedimientos y protocolos autorizados. Al respecto, expuso que adquirió equipo para la ultracongelación de estas vacunas y que cuenta con la infraestructura necesaria para acatar el protocolo que se requiere, así como que está en pláticas con diversas farmacéuticas para iniciar el proceso de compraventa cuando cuente con la autorización del Gobierno Federal. Sin embargo, a la fecha de presentación de la demanda, la Secretaría de Salud no había emitido respuesta o notificación alguna.

3. El Municipio actor señaló como transgredidos los artículos 1o., 4o., 8o., 14 y 115 de la Constitución Federal.

4. **Conceptos de invalidez.** En su demanda plantea lo siguiente:

• **Primer concepto de invalidez. El acuerdo impugnado vulnera el derecho a la salud tutelado por el artículo 4o. de la Constitución Federal**, en relación con el ámbito de atribuciones del Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan, Estado de México al tratarse de un ente de la Administración Pública municipal que presta servicios públicos de salud, y en concordancia con la potestad reglamentaria que se le otorga a los Municipios conforme con lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Federal.

• Expone que la protección al derecho a la salud está prevista en el cuarto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal y que, conforme a lo dispuesto en el mismo, se debe destacar lo establecido en la fracción XVI del artículo 73, Bases 2a. y 3a. de la propia Constitución.

• De conformidad con este marco normativo, sostiene que, en caso de existir epidemias de carácter grave, la Secretaría de Salud Federal es la dependencia que está obligada a dictar las medidas preventivas indispensables mediante las bases y modalidades previstas en la Ley General de Salud, con el fin de regular el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Por esta razón,



afirma que es de suma importancia considerar la Ley General de Salud ya que en ésta se sientan las bases y nociones generales que tienen como propósito contribuir al bienestar físico y mental de la persona, la prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población, la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, entre otras.

- El Municipio actor sostiene que conforme a lo previsto en el artículo 115 constitucional, en concordancia con la potestad reglamentaria otorgada a los Municipios, puede celebrar acuerdos de coordinación que faciliten la asociación del Ayuntamiento con el Gobierno Federal para poder prestar el servicio público de salud, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus pobladores, atendiendo los problemas derivados del virus SARS-CoV-2.

- Expone que adquirió equipo para la ultracongelación de las vacunas necesarias para atender a la población residente en el Municipio; que cuenta con la infraestructura necesaria para acatar el protocolo que se requiere, así como que está en pláticas con diversas farmacéuticas para iniciar el proceso de compra cuando cuente con la autorización del Gobierno Federal.

- Solicita que se declare la invalidez del acuerdo impugnado ya que es violatorio de los derechos fundamentales de los mexicanos residentes en el Municipio de Huixquilucan, Estado de México, con el propósito de que se le permita obtener las autorizaciones necesarias para adquirir, ya sea mediante la compra o un acuerdo de coordinación, en el mercado internacional o nacional, la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 y la pueda aplicar de manera gratuita a su población.

- **Segundo concepto de invalidez. El acuerdo impugnado transgrede lo dispuesto por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal** en relación con las facultades otorgadas a los Ayuntamientos para manejar su patrimonio conforme a la ley y para organizar la administración pública municipal, regular las materias, los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

- Al respecto, el Municipio actor aduce que la fracción II del artículo 115 constitucional prevé la personalidad jurídica de los Municipios y las facultades



que se les otorga para organizar su administración pública, de lo que se colige que tiene la facultad para crear las normas jurídicas necesarias que permitan organizar esta administración, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como asegurar la participación ciudadana y vecinal.

- En este contexto, sostiene que la Constitución Federal faculta a los Ayuntamientos para que puedan disponer de su patrimonio conforme a la ley, por lo que, si desea utilizar parte de su presupuesto para la compra de vacunas, al tratarse de una medida de interés general que beneficia a la población que reside en el Municipio, no se debe limitar dicha facultad mediante un acuerdo emitido por una Secretaría de Estado.

- Afirma que con la compra de vacunas estaría ejerciendo una de las facultades otorgadas por la Constitución Federal a los Ayuntamientos, la cual es aprobar las disposiciones de observancia general que organizan la administración pública municipal y regulan los servicios públicos y el servicio de vacunación es uno de ellos.

- Por lo anterior, solicita a este Alto Tribunal se le autorice el acceso a la compra de vacunas contra el virus SARS-CoV-2, o en su caso, se le posibilite la asociación con el Gobierno Federal para llevar a cabo la prestación del referido servicio público, tal y como lo prevé el Texto Constitucional.

• Tercer concepto de invalidez. El Municipio actor alega que la autoridad demandada vulnera en su perjuicio el derecho de petición previsto en el artículo 8 constitucional.

- Ello, al señalar que a la fecha de presentación de la demanda de este asunto, la Secretaría de Salud no había emitido respuesta o notificación alguna en torno al oficio que le presentó el trece de enero de dos mil veintiuno mediante el cual solicitó se le informara si se requerían autorizaciones y, en su caso, se le expedieran las necesarias para que pudiera adquirir las vacunas contra el virus SARS-CoV-2, con el propósito de que personal autorizado las aplicara de manera gratuita a la población de Huixquilucan, mediante los procedimientos y protocolos autorizados.



• **Cuarto concepto de invalidez. El Municipio actor aduce que el acto impugnado vulnera el derecho al debido proceso legal reconocido en el artículo 14 constitucional.**

• Apunta que el trece de enero de dos mil veintiuno presentó ante la Secretaría de Salud un oficio a través del cual solicitó las autorizaciones necesarias para que pudiera ser considerado como una autoridad coadyuvante con las autoridades federales, para cumplir con la vacunación de la población que reside en el Municipio. Asevera que, al no haber respuesta al oficio referido, solicita a este Alto Tribunal tomar en cuenta sus argumentos, pues de no ser así se estaría vulnerando el derecho de debido proceso legal.

• **Quinto concepto de invalidez. El acuerdo impugnado transgrede lo dispuesto por el artículo 1 de la Constitución Federal en relación con el reconocimiento de los derechos humanos tutelados por la misma.**

• Sostiene que el acuerdo impugnado infringe lo previsto en el citado artículo constitucional porque no está promoviendo, respetando ni garantizando los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, toda vez que limita las facultades de los Ayuntamientos para regular los servicios públicos de su competencia y, en consecuencia, se transgrede el derecho humano a la salud. Señala que, con la implementación de la medida adoptada en el acuerdo impugnado, se encuentra impedido para iniciar el proceso de vacunación de manera pronta en beneficio de la población del Municipio.

• Afirma que controvierte el acuerdo impugnado con el propósito de que sea considerado como una de las autoridades coadyuvantes de la Secretaría de Salud en la implementación de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, y pueda adquirir vacunas o celebrar un acuerdo de coordinación con la finalidad de proteger y fomentar el derecho de los mexicanos a la protección de su salud en la situación de emergencia que representa el COVID-19.

5. **Radicación.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número 22/2021 y lo turnó al Ministro Juan Luis González



Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor, de acuerdo con el registro que al efecto lleva la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.²

6. **Admisión.** El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional y tuvo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo Federal, sin tener como tal a la Secretaría de Salud por tratarse de una autoridad subordinada. Consecuentemente, instruyó emplazar a la demandada para que presentara su contestación y la requirió para que, al hacerlo, enviara copia certificada de todas las documentales que estuvieran relacionadas con los actos impugnados, así como un ejemplar o copia certificada del Diario Oficial de la Federación en el que constara la publicación del acuerdo controvertido. Finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.³

7. **Contestación del Poder Ejecutivo Federal.** El Ministro Instructor tuvo al Poder Ejecutivo Federal dando contestación a la demanda de controversia constitucional, mediante acuerdo de veinticinco de junio de dos mil veintiuno.⁴

8. En su oficio respectivo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República manifiesta, en síntesis, lo siguiente:⁵

9. En primer lugar, señala que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo del Municipio actor para promover la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 10, fracción I, del mismo ordenamiento y 105, fracción I, inciso b),

² Por acuerdo de dos de marzo de dos mil veintiuno, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

³ Por auto de veintidós de marzo de dos mil veintiuno, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

⁴ Visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

⁵ Oficio número 1.0826/2021 de trece de mayo de dos mil veintiuno, depositado en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno y registrado el día diecinueve siguiente, en su Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, como se advierte de los sellos impresos en la primera y última páginas del oficio referido, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.



de la Constitución Federal. Ello, toda vez que sus argumentos no están dirigidos a demostrar que los actos impugnados son violatorios del principio de división de poderes o la cláusula federal, esto es, no se surte ninguna afectación competencial en su perjuicio.

10. Afirma que de la lectura del escrito de demanda de controversia constitucional se puede advertir que, si bien el Municipio actor alega vulneración a los artículos 1o., 4o., 8o., 14 y 115 constitucionales, lo cierto es que los mismos no contienen una atribución, facultad o competencia exclusiva a su favor, pues lo que establecen son cláusulas sustantivas distintas a las competenciales, tales como el derecho a la salud, el derecho de petición, entre otros. En ese sentido, del contenido del acuerdo controvertido no se desprende que se invada o afecte alguna de sus atribuciones o competencias, por lo que carece de interés para acudir a esta instancia constitucional.

11. Por otro lado, sostiene que también resultan improcedentes los planteamientos encaminados a controvertir la omisión de la Secretaría de Salud de responder el oficio de solicitud de información presentado el trece de enero de dos mil veintiuno, ya que el Municipio actor no se encuentra en un plano de gobernado para hacer valer un derecho de petición frente a una autoridad, por lo que los argumentos relativos carecen de eficacia jurídica. Además, de que en ningún momento refiere cuál es la atribución constitucional que le ha sido invadida al omitir darle respuesta.

12. En segundo lugar, aduce que procede sobreseer en la presente controversia constitucional en términos de lo previsto en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, ante la inexistencia de los actos materia de impugnación, ya que ninguno de los artículos 1o., 4o., 8o., 14 y 115 constitucionales establece una obligación a cargo de la Federación de incluirlo dentro de los sujetos autorizados para comprar o adquirir vacunas contra el virus SARS-CoV-2.

13. De ahí que, la omisión resulta inexistente, pues no existe una obligación a cargo del Ejecutivo Federal para considerarlo dentro de los sujetos que tienen permitido adquirir la vacuna contra el virus SARS-CoV-2, por lo que procede sobreseer en la controversia constitucional en términos de la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia.



14. Por otra parte, señala que los argumentos planteados por el Municipio actor en su primer, segundo y quinto conceptos de invalidez son infundados.

15. Al respecto, indica que se debe considerar que de los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7o., 13, 31, 135, 141, 144 y 157 Bis 16 de la Ley General de Salud; 3, 7, 10 y 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, se advierte, que en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables.

16. Así, el Estado mexicano debe procurar el abasto y la distribución oportuna y gratuita, así como la disponibilidad de los insumos necesarios para las acciones de vacunación, y que en el caso de las acciones relativas a la mitigación y control de la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), ha resuelto que su aplicación sea universal. Afirma que el Sistema Nacional de Salud, cuya coordinación está a cargo de la Secretaría de Salud, se constituye por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local y las personas físicas y morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud, consagrado en el artículo 4o. constitucional.

17. Así, se tiene que ante la emergencia sanitaria, la Ley General de Salud otorga competencia a la Secretaría de Salud para dictar acciones extraordinarias en materia de salubridad general para atender este tipo de emergencias, entre las que pueden incluirse el encomendar a los Estados, en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares.

18. Además, expone que la Ley General de Salud establece que todas las vacunas e insumos para su aplicación en seres humanos que se utilicen en el país, deberán ser de la mayor calidad disponible y cumplir con los requisitos sanitarios necesarios establecidos en dicho ordenamiento y en las demás dis-



posiciones jurídicas aplicables, a efecto de salvaguardar la seguridad en la administración de las vacunas, y que los procedimientos para la autorización de su registro, importación y liberación, serán considerados como prioritarios en razón de su importancia para la salud pública y la seguridad nacional, y que en casos de emergencia, dichos procedimientos se atenderán de manera inmediata.

19. En este contexto, destaca que debe tomarse en cuenta que el Titular del Ejecutivo Federal emitió el *"Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil veinte, en el cual se estableció que la Secretaría de Salud podría implementar, además de las previstas en el artículo 184 de la Ley General de Salud, las acciones que se estimaran necesarias y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán coordinarse y brindar los apoyos que sean requeridos por dicha Secretaría, para la instrumentación de las medidas de mitigación y control de la COVID-19.

20. En relación con dicho decreto, resalta que el treinta y uno de marzo de ese mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2"*, mismo que fue modificado mediante diverso publicado en el mismo medio de difusión el veintiuno de abril de esa anualidad. En dicho acuerdo, la Secretaría de Salud estableció en su artículo quinto que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias deberán, entre otras, instrumentar las medidas de prevención y control pertinentes, atendiendo a los criterios generales emitidos por la Secretaría y de acuerdo con la magnitud de la pandemia causada por la COVID-19.

21. Precisado lo anterior, expone que la materia de salubridad general es concurrente y está prevista en el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional, el cual además de reconocer el derecho a la salud, define como autoridades en esta materia a la Federación y a las entidades federativas y establece la cláusula constitucional que instruye al Congreso General a emitir una ley marco en la que se distribuyan las competencias entre los diferentes órdenes jurídicos, siendo ésta la Ley General de Salud.



22. Señala que la existencia de una concurrencia entre diferentes niveles de gobierno puede implicar que también exista un marco de coordinación entre ellos para que puedan actuar, de manera conjunta o separada, en la materia que corresponda, a fin de hacer vigente el derecho a la salud a través de los mecanismos e instrumentos que la Ley General de Salud establece.

23. Afirma que la concurrencia en materia de salubridad general (la cual incluye la atención médica), obedece a un sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, el cual se ha definido en la Ley General de Salud y en el "acuerdo de coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud en el Estado de México", publicado el seis de mayo de mil novecientos noventa y siete. Por tanto, asevera que el acuerdo impugnado fue emitido por autoridad competente de manera fundada y motivada, ya que es acorde con el sistema de distribución de competencias en materia de salubridad general.

24. Agrega que del marco normativo antes referido, no se advierte una facultad concreta del Municipio actor que hubiera sido transgredida, pues si bien sus argumentos se encaminan a que se le permita celebrar acuerdos de coordinación que posibiliten la asociación de su Ayuntamiento con la Federación para llevar a cabo la prestación del servicio público de salud, destaca que el demandante únicamente promueve la presente controversia constitucional con el objeto de obtener las autorizaciones necesarias para comprar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

25. Asimismo, sostiene que es errónea la manifestación del actor en el sentido de que es un ente de la Administración Pública que presta servicios públicos de salud, puesto que del contenido del artículo 115 constitucional, no se advierten funciones o servicios públicos en materia de salud.

26. Por otro lado, afirma que los planteamientos del Municipio actor en su tercer y cuarto conceptos de invalidez son infundados, ya que el acto impugnado no vulnera lo dispuesto por los artículos 8o. y 14 constitucionales, pues la omisión combatida no genera una invasión de sus atribuciones. Por otra parte, considera que son inatendibles los argumentos encaminados a demostrar una supuesta vulneración del derecho al debido proceso, puesto que con ello no evidencia un principio de afectación sobre su esfera competencial.



27. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** El Fiscal General de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente electrónico, a pesar de estar debidamente notificado.

28. **Audiencia, alegatos y cierre de instrucción.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintiséis de abril de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ mediante el sistema de videoconferencia por la plataforma ZOOM de conformidad con lo previsto en el Acuerdo General Número 8/2020 del Pleno de este Alto Tribunal; se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos de las partes y se puso el expediente en estado de resolución.

29. **Radicación en Sala.** Previa solicitud del Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia, el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

I. COMPETENCIA

30. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, en términos de los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto constitucional y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ al tratarse de un conflicto que se suscita entre el

⁶ **Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

⁷ Que se encontraba vigente a la interposición de la presente controversia constitucional, de conformidad con el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el siete de junio de dos mil veintiuno, el cual dispone: "*Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.*"



Poder Ejecutivo Federal y el Municipio de Huixquilucan del Estado de México, en la cual plantea la invalidez de diversos actos que vulneran distintos artículos de la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

31. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁸ procede determinar los actos respecto de los que versa la impugnación en la presente controversia constitucional, así como la existencia o inexistencia de los mismos.

32. De la revisión integral del escrito de demanda y de las constancias aportadas a este expediente, se advierte que el Municipio actor impugna los siguientes actos:

- El "*Acuerdo por el que se establece como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación en contra del virus SARS-CoV-2 para la prevención del COVID-19 en México*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, (en adelante, acuerdo de coadyuvancia con la Secretaría de Salud en la implementación de la Política Nacional de Vacunación en contra del COVID-19 o acuerdo impugnado).

- La falta de respuesta al oficio de trece de enero de dos mil veintiuno presentado por el Municipio actor ante la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y su respectiva notificación.

⁸ "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."



33. Ahora bien, la existencia del acuerdo impugnado se corrobora por así advertirse de las constancias de autos⁹ y por haberlo manifestado en ese sentido la autoridad demandada al presentar su contestación respectiva.¹⁰

34. Por otra parte, el Municipio actor impugna la falta de respuesta al oficio de trece de enero de dos mil veintiuno que presentó ante la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, así como su respectiva notificación, lo que se traduce en un acto omisivo en el que incurrió la autoridad sanitaria señalada al no dar contestación al oficio referido.

35. En relación con este acto, esta Primera Sala advierte que si bien existió esa omisión al momento de presentarse la demanda, lo cierto es que ha cesado en sus efectos, toda vez que no obstante que el Municipio actor impugnó la omisión combatida bajo protesta de decir verdad de que a la fecha de la interposición de la demanda, esto es, el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, no se le había notificado respuesta alguna, lo cierto es que posteriormente el veintiséis de abril del mismo año, la comisionada de Autorización Sanitaria adscrita a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, dio contestación al oficio de solicitud de información que presentó el trece de enero de dos mil veintiuno ante dicha Secretaría.¹¹

36. El alcance del artículo 20, fracción II, en relación con el diverso numeral 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia,¹² en cuanto a

⁹ El cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación de veinticinco de enero de dos mil veintiuno en su edición vespertina, número de edición del mes 20, visible en sus páginas 17 y 18, así como en la 34 a 37 de los anexos que se acompañaron al oficio de contestación de la demanda.

¹⁰ Manifestación visible en la página 5 del oficio de contestación de la demanda, el cual obra en el expediente virtual en que se actúa.

¹¹ Lo que hizo mediante oficio número CAS/8712/2021, dirigido al presidente Municipal de Huixquilucan, Estado de México, visible en las páginas 13 y 14 de los anexos de la contestación de la demanda.

¹² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...



la cesación de efectos se refiere, ha sido interpretado por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 54/2001, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIA DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS".¹³

37. Del criterio señalado se desprende que, tratándose de la controversia constitucional, se actualiza la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

38. Con base en lo anterior, debe sobreseerse en la controversia constitucional por cuanto hace al acto omisivo de referencia, en virtud de que prácticamente ha quedado sin materia porque ha cesado en sus efectos, pues lo impugnado en ese sentido constituye una omisión atribuida a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal para dar contestación al oficio de solicitud de información que le presentó el Municipio actor el trece de enero de dos mil veintiuno, la cual, como se advierte de autos, ya fue superada con la sola respuesta que ofreció la comisio-

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

¹³ Del texto siguiente: "La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, con número de registro digital: 190021.



nada de Autorización Sanitaria adscrita a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, órgano desconcentrado de la Secretaría antes señalada, en el oficio CAS/8712/2021 de veintiséis de abril del mismo año.

39. En ese sentido, no obsta a la conclusión alcanzada el contenido del oficio antes referido,¹⁴ en virtud de que dicha respuesta en todo caso sería materia de una ampliación de demanda, la cual no fue presentada por el Municipio actor.¹⁵

¹⁴ La respuesta otorgada al Municipio actor en el oficio respectivo fue en los siguientes términos: "... y en atención a su oficio de fecha 12 de enero de 2021, hago de su conocimiento lo siguiente: "a) Para el equipo de ultra congelación para las vacunas que han adquirido, es necesario que soliciten de manera formal una visita de verificación a la Comisión de Operación Sanitaria de esta Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, para que en el ámbito de sus facultades, realice dicha visita y verifique las condiciones de dichos equipos. "b) Ahora bien, toda vez que lo que pretende hacer es almacenar vacunas para posteriormente aplicarlas a los habitantes de ese H. Municipio, es necesario que el lugar donde las pretenda tener, cuente con los requisitos necesarios que exigen las disposiciones sanitarias aplicables para tales fines, asimismo deberá contar con la respectiva licencia sanitaria. "c) No omito señalar que las vacunas que han sido autorizadas de manera temporal por parte de esta Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, son con la finalidad de que pueda importar el producto para **uso exclusivo en la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2** para la prevención del mismo, por lo que, en el ámbito de nuestra competencia no es posible realizar pronunciamiento alguno sobre la adquisición que pretende realizar."

¹⁵ Lo anterior, pues el contenido del oficio mediante el cual la Comisionada de Autorización Sanitaria adscrita a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios dio contestación a la solicitud de información que realizó el Municipio actor en el diverso que presentó el trece de enero de dos mil veintiuno, adquiere el carácter de hecho nuevo partiendo del supuesto de que el orden de gobierno promovente tuvo conocimiento del mismo con motivo de la contestación a la demanda, momento a partir del cual se encontró en aptitud de controvertirlo, lo que no hizo como se advierte de autos. Conforme al criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 139/2000 sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquél respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquél que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de



40. Por consiguiente, lo procedente es sobreseer en la presente controversia constitucional respecto del acto omisivo impugnado con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 19, fracción V, del propio ordenamiento.

41. En esos términos, se tiene por acreditada la existencia del acuerdo impugnado y la cesación de efectos respecto del acto omisivo combatido por el Municipio actor en esta controversia constitucional.

III. OPORTUNIDAD

42. El plazo para promover una controversia constitucional en el caso de los actos es de treinta días contados a partir del día siguiente en que se haya tenido conocimiento del mismo. El fundamento se encuentra en el 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.¹⁶

43. En el presente medio de regularidad constitucional, se solicita la declaración de invalidez del acuerdo de coadyuvancia con la Secretaría de Salud en la implementación de la Política Nacional de Vacunación en contra del COVID-19, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, por ello, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veintiséis de enero al nueve de marzo del mismo año, por lo que si el Municipio actor depositó su oficio de demanda de controversia constitucional en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiséis de febrero de la misma anualidad, el cual fue registrado el uno de marzo siguiente

la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, número de registro digital: 190693.

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

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



en su Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia,¹⁷ debe considerarse que su presentación fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

44. En términos de la fracción I del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁸ tiene el carácter de parte actora en la controversia constitucional, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia, siendo el Municipio de Huixquilucan del Estado de México, el promovente en la presente controversia constitucional. Asimismo, conforme al primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁹ la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo, en términos de las normas que lo rigen.

45. En el caso, suscribió la demanda Enrique Vargas Del Villar en su carácter de presidente municipal del Ayuntamiento de Huixquilucan, Estado de México, acreditando lo anterior con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para el Ayuntamiento del citado Municipio de cinco de julio de dos mil dieciocho,²⁰ en la que consta que dicho funcionario fue elegido para ejercer tal cargo, en su carácter de propietario, durante el periodo comprendido del uno de enero de dos mil diecinueve al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.

46. Con base en lo anterior y con fundamento en los artículos 48, fracción IV, 50 y 53, fracción I, y último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México,²¹ así como en la fracción V del artículo 35 del Reglamento Orgánico de

¹⁷ Lo que se advierte de los sellos impresos en la primera y última páginas del escrito de demanda de controversia constitucional, visible en la versión electrónica del expediente en que se actúa.

¹⁸ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

¹⁹ "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."

²⁰ Dicha constancia obra como anexo del escrito de la demanda de controversia.

²¹ "Artículo 48. El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

"...



la Administración Pública Municipal de Huixquilucan, en la entidad federativa referida, ambas legislaciones vigentes al momento de promoverse la demanda,²² el presidente del Ayuntamiento del Municipio actor se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en su representación legal.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

47. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,²³ 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. Además, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia antes referido, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

"IV. Asumir la representación jurídica del Municipio y del Ayuntamiento, así como de las dependencias de la administración pública municipal, en los litigios en que este sea parte."

"**Artículo 50.** El presidente asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento y de las dependencias de la administración pública municipal, en los litigios en que sean parte, así como la gestión de los negocios de la hacienda municipal; facultándolo para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante oficio para la debida representación jurídica correspondiente pudiendo convenir en los mismos."

"**Artículo 53.** Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los integrantes de los Ayuntamientos, facultándolos para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante oficio para la debida representación jurídica correspondiente, pudiendo convenir en los mismos.

"La representación legal de los miembros de los Ayuntamientos, sólo se dará en asuntos oficiales."

"Los síndicos y los presidentes municipales que asuman la representación jurídica del Ayuntamiento, no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes muebles o inmuebles municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento."

²² "**Artículo 35.** Para el despacho de los asuntos competencia del Municipio, al presidente Municipal le corresponden las atribuciones, responsabilidades y funciones que le otorgan las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables en la materia, así como las que a continuación se establecen:

"...

"V. Representar jurídicamente al Municipio y al Ayuntamiento, así como a las unidades administrativas responsables de la administración en los juicios que sean parte, y ejecutar sus resoluciones."

²³ "**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."



48. En este caso, se le reconoció el carácter de autoridad demandada al Poder Ejecutivo Federal. Por su parte, compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, quien se encuentra facultado para representarlo legalmente con fundamento en el "*Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno,²⁴ así como en los artículos 11, párrafo tercero, de la ley reglamentaria de la materia²⁵ y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.²⁶

49. En vista de lo anterior, se acredita que el Poder Ejecutivo Federal cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, aunado a que como

²⁴ Del contenido siguiente: "... ÚNICO.—**El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales** y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte** o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁵ **Artículo 11.**

"...

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

²⁶ **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."



ha quedado demostrado, el funcionario que comparece cuenta con facultades para representarlo.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

50. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que advierta de oficio este Alto Tribunal.

VI. 1. Falta de interés legítimo

51. La autoridad demandada sostiene que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo del Municipio actor para promover la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 10, fracción I, del mismo ordenamiento y 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal. Ello, toda vez que sus argumentos no están dirigidos a demostrar que los actos impugnados son violatorios del principio de división de poderes o la cláusula federal, esto es, no se surte ninguna afectación competencial en su perjuicio.

52. Debe desestimarse dicho motivo de improcedencia, ya que el Municipio actor sí tiene interés legítimo para promover la presente controversia constitucional en la medida en que sus argumentos se encuentran encaminados a demostrar que el acuerdo impugnado vulnera su esfera competencial en materia de salud, lo cual en todo caso será materia de fondo del asunto.

53. De la lectura de los conceptos de invalidez que formuló en su demanda, se advierte que éste controvertió el acuerdo impugnado al considerar que lo priva de su facultad de celebrar acuerdos de coordinación que le faciliten llevar a cabo el servicio público de salud con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, por no incluirlo para poder coadyuvar con el Gobierno Federal y otras entidades federativas en la implementación de la Política Nacional de Vacunación para la prevención de la pandemia COVID-19. Asimismo, señala que dicho acuerdo vulnera su facultad reglamentaria y la posibilidad de asociarse con otros entes para la prestación de servicios públicos, en particular, el de salud.



54. Dichos argumentos, en principio, demuestran que al Municipio promovente se le causa un agravio o afectación cuya existencia deberá demostrarse al resolver el fondo del asunto, y es lo que constituye precisamente el interés legítimo que asevera le asiste. Por lo que se requiere de un estudio detallado de la naturaleza del acuerdo impugnado, los argumentos que se hacen valer en su contra y los artículos que se aluden transgredidos, para determinar si el hecho de no incluirlo como ente facultado para coadyuvar en la implementación de la Política Nacional de Vacunación para la prevención y mitigación de la pandemia en el acuerdo impugnado vulnera su esfera de atribuciones constitucionales o no.²⁷

55. En relación con el interés legítimo, el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se sustenta en la naturaleza de este medio de control constitucional, cuyo objeto principal de tutela radica en el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos legitimados para su promoción en su artículo 105, fracción I.

56. Por tanto, para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este juicio, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de afectación, el cual puede derivar no sólo de una invasión a sus competencias, sino de cualquier afectación que incida en su esfera jurídica regulada directamente desde la Constitución Federal, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

57. Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 92/99 sustentada por este Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁸

²⁷ Dichas consideraciones coinciden con las sustentadas por la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el recurso de reclamación 31/2021-CA en sesión pública del veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, en la que por unanimidad de cinco votos determinó declarar infundado dicho recurso y confirmar el acuerdo recurrido en el que se admitió a trámite la demanda de la presente controversia constitucional. Visibles en los párrafos 22 a 33 de la sentencia respectiva.

²⁸ Del texto siguiente: "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 des-



58. En el contexto apuntado, es importante destacar que, si bien los argumentos del Municipio actor están contruidos en torno a una afectación al derecho a la protección de la salud de las personas que lo habitan, a juicio de esta Primera Sala, sí producen un principio de afectación al ámbito de competencias que lo faculta para promover este medio de control constitucional.

59. En atención al contenido del tercer párrafo del artículo 4o. constitucional,²⁹ primero se reconoce el derecho a la salud de las personas, y a continuación se habla de la distribución de facultades concurrentes entre las autoridades que tienen la obligación de garantizar este derecho.

60. Precisamente, este alcance de las competencias y atribuciones en materia de salud (dentro de la cual queda comprendida la de salubridad general) es el que justifica la procedencia de la presente controversia constitucional, en virtud de que las alegaciones del Municipio actor se encuentran encaminadas a denunciar la posible afectación de este régimen por parte de la Secretaría de Salud Federal al emitir el acuerdo impugnado, pues a su juicio, no lo incluyó como ente constitucionalmente facultado en esta materia para coadyuvar en la implementación de la Política Nacional de Vacunación para prevenir y mitigar la COVID-19.

61. En este sentido, el problema de constitucionalidad que se puede verificar no deriva de que la autoridad sanitaria federal contradiga o vaya más allá

prende 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." Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

²⁹ **Artículo 4o.** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social."



de los contenidos de la Ley General de la materia, sino de que se desatienda la distribución competencial en materia de salud, en términos de lo previsto en el acuerdo impugnado.³⁰

VI. 2 Inexistencia de los actos impugnados

62. La autoridad demandada afirma que se actualiza esta figura procesal en términos de lo previsto en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, ante la inexistencia de los actos materia de impugnación.

³⁰ Sustenta lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, Libro 25, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668.



63. Debe desestimarse ese argumento, toda vez que la existencia del acuerdo impugnado quedó acreditada por así advertirse de las constancias de autos³¹ y por haberlo manifestado en ese sentido la autoridad demandada al presentar su contestación respectiva;³² y respecto del acto omisivo, quedó demostrado que ha cesado en sus efectos por las razones señaladas en el apartado II.

VI. 3 Cesación de efectos

64. Con base en las consideraciones efectuadas en el apartado II de esta resolución, el acto omisivo impugnado ha cesado en sus efectos, por lo que se reitera que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional respecto del mismo con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 19, fracción V, del propio ordenamiento.

65. Al no haberse planteado por las partes alguna otra causa de improcedencia o que esta Primera Sala la advierta de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.

VII. ESTUDIO DE FONDO

VII. 1 Consideraciones previas

66. Resulta necesario precisar que, al haberse sobrepasado en la controversia constitucional respecto a la falta de respuesta al oficio de solicitud de información que el Municipio actor presentó ante la Secretaría de Salud del Gobierno Federal el trece de enero de dos mil veintiuno, así como su respectiva notificación, no serán materia de análisis los conceptos de invalidez tercero y cuarto toda vez que se dirigen a controvertir la referida omisión. Por consiguiente, se analizará la constitucionalidad del acuerdo impugnado en términos de lo planteado en los conceptos de invalidez primero, segundo y quinto.

³¹ El cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación de veinticinco de enero de dos mil veintiuno en su edición vespertina, número de edición del mes 20, visible en sus páginas 17 y 18, así como en las páginas 34 a 37 de los anexos que se acompañaron al oficio de contestación de la demanda.

³² Manifestación visible en la página 5 del oficio de contestación de la demanda, el cual obra en el expediente virtual en que se actúa.



67. En dichos conceptos, el Municipio actor plantea, esencialmente, que el acuerdo impugnado vulnera el derecho a la salud tutelado por el artículo 4o. de la Constitución Federal, en relación con el ámbito de atribuciones del Ayuntamiento, al tratarse de un ente de la administración pública municipal que presta servicios públicos de salud, y en concordancia con su potestad reglamentaria en términos de lo previsto por el artículo 115 constitucional. Además, transgrede lo dispuesto por la fracción II del referido precepto en relación con las facultades otorgadas para manejar su patrimonio conforme a la ley y para organizar la administración pública municipal, regular las materias, los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, ya que limita su facultad para la compra de vacunas. Señala se infringe lo previsto en el artículo 1o. constitucional porque no está promoviendo, respetando ni garantizando los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, toda vez que limita las facultades de los Ayuntamientos para regular los servicios públicos de su competencia y, en consecuencia, se transgrede el derecho a la salud.

68. Afirma que conforme a lo previsto en el artículo 115 constitucional, en concordancia con la potestad reglamentaria otorgada a los Municipios, puede celebrar acuerdos de coordinación que faciliten la asociación del Ayuntamiento con el Gobierno Federal para poder prestar el servicio público de salud, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus pobladores, atendiendo los problemas derivados del virus SARS-CoV-2.

69. Ahora bien, toda vez que el Municipio argumenta que el acuerdo de coadyuvancia con la Secretaría de Salud en la implementación de la Política Nacional de Vacunación en contra del COVID-19 vulnera los artículos 1o. y 4o. constitucionales, en relación con su ámbito de atribuciones en materia de prestación del servicio de salud pública, resulta necesario fijar lo siguiente: el parámetro normativo en relación con la salubridad general, la prevención y control de enfermedades transmisibles, vacunación y sobre la atención de emergencias sanitarias, para posteriormente emitir un pronunciamiento sobre el acuerdo impugnado.

VII. 2 Parámetro de regularidad constitucional

VII.2.1 Distribución competencial en materia de salubridad general



70. En diversos precedentes, este Alto Tribunal ha señalado³³ que el artículo 4o. de la Constitución Federal³⁴ delega en el legislador ordinario la facultad de establecer, mediante una ley general, la concurrencia en materia de salubridad general. Al respecto, en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Salud, se precisaron los distintos órdenes competenciales en relación con la salubridad y al tenor literal, se asentó lo siguiente:

"[S]e aprecia que en nuestro régimen jurídico existen tres modalidades normativas que deban formar parte de un todo sistemático: **la salubridad general que se reserva la Federación y la salubridad general que corresponde, de manera coordinada con aquélla a las entidades federativas, y la salubridad local; esta última regida por la legislación que se expida en las entidades federativas y que abarcará la esfera municipal**, según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno."³⁵ (énfasis añadido)

71. La Ley General de Salud, establece en sus artículos 3o. y 13 la distribución competencial en materia de salubridad general. Por un lado, en el artículo 3o. se enuncian las materias que implican la salubridad general, dentro de las cuales se comprende la prevención y control de enfermedades transmisibles, entre otras.³⁶

³³ Controversia constitucional 54/2009, pág. 76; este criterio también se sintetiza en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, págs. 114-115.

³⁴ "Artículo 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social."

³⁵ Exposición de Motivos de quince de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro.

³⁶ "Artículo 3o. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general: I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta ley; II. La atención médica; II bis. La prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social. Para efectos del párrafo anterior, y en el caso de las entidades federativas que celebren acuerdos de coordinación en los términos del artículo 77 bis 16 A de esta ley, los recursos que del



72. Por el otro, el artículo 13 concreta la división competencial en materia de salubridad general entre la Federación y las entidades federativas. En el apartado A, se señalan las atribuciones del Ejecutivo Federal, mientras en el B, se detallan aquéllas que corresponden a las entidades federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

73. En ese tenor, el artículo 13 remite expresamente al diverso 3o., para puntualizar qué servicios de salubridad general serán organizados y operados por

artículo 25, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal correspondan a dichas entidades, se entenderán administrados y ejercidos por éstas una vez que los enteren al fideicomiso a que se refiere el citado artículo 77 bis 16 A, en los términos de los referidos acuerdos; III. La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el artículo 34, fracción II; IV. La atención materno-infantil; IV Bis. El programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas; IV Bis 1. La salud visual; IV Bis 2. La salud auditiva; IV Bis 3. Salud bucodental; V. La planificación familiar; VI. La salud mental; VII. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud; VIII. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud; IX. La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos; IX Bis. El genoma humano; X. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país; XI. La educación para la salud; XII. La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo; XIII. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; XIV. La salud ocupacional y el saneamiento básico; XV. La prevención y el control de enfermedades transmisibles; XV Bis. El Programa Nacional de Prevención, Atención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual; XVI. La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes; XVI Bis. El diseño, la organización, coordinación y vigilancia del Registro Nacional de Cáncer. XVII. La prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad; XVIII. La asistencia social; XIX. El programa para la prevención, reducción y tratamiento del uso nocivo del alcohol, la atención del alcoholismo y la prevención de enfermedades derivadas del mismo, así como la protección de la salud de terceros y de la sociedad frente al uso nocivo del alcohol; XX. El programa contra el tabaquismo; XXI. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia; XXII. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; XXIII. El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos; XXIV. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII; XXV. El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta ley; XXVI. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células; XXVI Bis. El control sanitario de cadáveres de seres humanos; XXVII. La sanidad internacional; XXVII Bis. El tratamiento integral del dolor, y XXVIII. Las demás materias que establezca esta ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 4o. constitucional."



la Federación, y cuáles otros corresponden a los gobiernos de las entidades federativas como autoridades sanitarias y, por lo tanto, serán organizados, operados, supervisados y evaluados por ellas.³⁷

74. El artículo 13 deja ver la pretensión de participación de los dos órdenes de gobierno, pues reitera que la Federación debe promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas.³⁸ Además, refleja la corresponsabilidad de ambos, ya que les confiere facultades de vigilancia en relación con el cumplimiento del ordenamiento general.³⁹ Finalmente, dispone que la salubridad local es una materia que corresponde a las entidades federativas.⁴⁰

75. Este Alto Tribunal, tanto en Pleno como en Salas, ha tenido diversas oportunidades para precisar el alcance de la distribución competencial de la Ley General de Salud, por ejemplo:

76. En las controversias constitucionales 38/2005,⁴¹ 40/2006⁴² y 143/2008,⁴³ se discutieron conflictos entre los Municipios y las entidades, así como entre

³⁷ **"Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: ... II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta ley, así como respecto de aquéllas que se acuerden con los gobiernos de las entidades federativas, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con las entidades de su sector; ... B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables."

³⁸ **"Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: ... A. ... IV. Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia."

³⁹ **"Artículo 13.** ... A. ... IX. Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general, y B. ... VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables, y."

⁴⁰ **"Artículo 13.** ... B. ... IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen."

⁴¹ En esta controversia, se discutió sobre la materia de asistencia social, que está prevista en el artículo 3o., fracción XVIII de la Ley General de Salud, y conferida a las entidades federativas, con-



éstos y la Federación, en relación con la participación de los Municipios en materia de salubridad general. Es destacable que, tanto en la controversia 38/2005 como en la 40/2006, se señaló la importancia de que diversos niveles de gobierno atendieran la salubridad general, aunque se reconoció que, en esta materia, **los Municipios tienen competencia en función de lo que determinen las entidades federativas en su legislación,⁴⁴ o en los convenios que éstas celebren con los Municipios.⁴⁵**

77. En la acción de inconstitucionalidad 119/2008, el Tribunal Pleno se pronunció sobre medidas de protección de la salud de los no fumadores. En ese asunto, se estimó que como la organización, operación, supervisión y evaluación para prevenir, orientar, controlar y vigilar las enfermedades atribuibles al tabaquismo correspondía a los gobiernos de las entidades federativas, entonces éstas tenían competencia legislativa al respecto.⁴⁶ Lo anterior, porque "[s]i bien el artículo 13 de la Ley General de Salud no hace referencia a una facultad para legislar en esta materia, pues hace alusión a aspectos administrativos como prevención, orientación, control y vigilancia, debe entenderse que también incluye una atribución para legislar al respecto, porque si la Constitución Federal se refiere a una concurrencia legislativa entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad, no puede reducirse la cuestión a una concurrencia administrativa, en la que autoridades locales apliquen leyes federales. Por el

forme al artículo 13, apartado B, fracción I. Fue resuelta por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión de nueve de diciembre de dos mil cinco.

⁴² En esta controversia, se discutió sobre la verificación del servicio público de rastro que, entre otras cosas, se interpretó como parte del control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación, en términos del artículo 3o., fracción XXII de la Ley General de Salud. Dicha atribución se confiere al Ejecutivo Federal conforme al artículo 13, apartado A, fracción I de la misma ley. Fue resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil ocho.

⁴³ En esta controversia, de igual manera se discutió sobre el control sanitario de productos y servicios y su importación y exportación. Fue resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones de nueve de febrero y diez de abril de dos mil doce.

⁴⁴ Controversia constitucional 38/2005, págs. 69 y 79 y controversia constitucional 40/2006, pág. 53.

⁴⁵ Controversia constitucional 143/2008, pág. 92.

⁴⁶ En ese entonces, fracción XIV del artículo 3o. de la Ley General de Salud y actualmente, fracción XII del mismo artículo, que debe ser leída de la mano con el artículo 13, apartado B, fracción I de la citada ley.



contrario, debe entenderse que los legisladores locales pueden regular el ejercicio de las facultades que la ley general concede a las administraciones locales."⁴⁷

78. A su vez, en la controversia constitucional 54/2009,⁴⁸ se partió de otro enfoque porque se discutió sobre el ámbito de aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas (en adelante, "NOMs") en una materia constitucionalmente concurrente.⁴⁹ Se argumentó que de la exposición de motivos que dio origen a la Ley General de Salud se podía inferir que la intención del legislador era que la salubridad general (independientemente de si se trata de la reservada a la Federación o la coordinada con las entidades) pudiera ser regulada por NOMs, para que "el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud".⁵⁰ En ese sentido, se concluyó que "la Federación puede establecer normas técnicas vinculantes para todas aquellas entidades, ya sean federales o locales, pero que integren el Sistema Nacional de Salud".⁵¹ En consecuencia, ambos apartados del artículo 13 de la Ley General de Salud podrían ser regulados técnicamente por normas reglamentarias y oficiales.⁵²

79. Asimismo, en dicho precedente, el Tribunal Pleno determinó que la materia de salubridad general establecida en la Constitución Federal y administrada en la Ley General de Salud, es una materia en donde se establece una concurrencia operativa, no una concurrencia normativa.⁵³

80. El penúltimo criterio señalado se retomó en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, estableciendo que

⁴⁷ Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil nueve, pág. 47.

⁴⁸ Resuelta en sesión de veintisiete de mayo de dos mil diez.

⁴⁹ De hecho cabe mencionar que, de las consideraciones, se desprende que se abandonaron expresamente razonamientos contenidos en el penúltimo párrafo del apartado IV del considerando SÉPTIMO, página 147 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, sobre el ámbito de aplicación de las NOMs. Al respecto, cfr. el apartado "III. Aplicabilidad del precedente." de la controversia constitucional 54/2009, págs. 56 a 62. Además, cfr. apartado "V. Aplicabilidad de la Norma Oficial Mexicana en una materia constitucionalmente concurrente.", pág. 71.

⁵⁰ *Ibid.* págs. 76-77.

⁵¹ *Ibid.* págs. 78-79.

⁵² *Ibid.* pág. 79.

⁵³ Controversia constitucional 54/2009, p. 79.



las facultades enunciadas en el apartado B "son las que corresponde operar a las entidades con base en la normatividad expedida por la Federación".⁵⁴

81. Finalmente, al fallar las controversias constitucionales 62/2009⁵⁵ y 104/2009⁵⁶ el Tribunal Pleno sostuvo que de conformidad con los artículos 4o., 73, fracción XVI, y 115 de la Constitución Federal, en relación con la distribución de competencias contenida en la Ley General de Salud, "los Municipios no cuentan con competencia conferida de manera directa para prestar servicios de salud", lo cierto es que en dichos precedentes se establece también que en términos del artículo 115, fracción III, de la propia Constitución, **los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios que determinen las Legislaturas Locales**, y que el artículo 393 de la Ley General de Salud⁵⁷ prevé la **participación de las autoridades municipales en los términos de los convenios que celebren con las respectivas entidades federativas y de los ordenamientos locales**.

82. En efecto, en dichos precedentes se sostuvo que la Ley General de Salud, además de otras cuestiones, distribuye las competencias entre la Federación y las entidades federativas, y señala que corresponde a éstas, como autoridades locales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios públicos, entre otros.

83. A su vez, el artículo 9o. dispone que los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los

⁵⁴ Resueltas en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho, pág. 115.

⁵⁵ En este precedente, el Pleno determinó que del análisis de la legislación del Estado de Guanajuato, se concluía que la prestación de servicios de salud por parte de los Municipios debía necesariamente hacerse mediante convenios de coordinación, cuya existencia no se acreditó en ese caso.

⁵⁶ Falladas en sesión pública de dos de mayo de dos mil trece, por mayoría de cinco votos en el tema que nos ocupa.

⁵⁷ **Artículo 393.** Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella.

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



términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito, los gobiernos de las entidades federativas planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud. La Secretaría de Salud auxiliará, cuando lo soliciten los Estados, en las acciones de descentralización, a los Municipios que aquéllos lleven a cabo.

84. Además, de manera preponderante, el artículo 393 de la misma Ley General de Salud establece enfáticamente que: "...La participación de las autoridades municipales y de las autoridades de las comunidades indígenas, estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales."

VII.2.2 Distribución competencial para regular sobre enfermedades transmisibles y vacunación.

85. Atendiendo a lo planteado en la presente controversia constitucional, resulta pertinente definir la distribución competencial en relación con las enfermedades transmisibles y la vacunación como medida de seguridad para su prevención y control.

86. Como quedó precisado, la Ley General de Salud establece como parte de la salubridad general la prevención y control de enfermedades transmisibles.⁵⁸ Ahora bien, del artículo 13, apartado B, fracción I, de dicho ordenamiento se desprende que la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de servicios de salubridad general que se refieran a la prevención y control de enfermedades transmisibles corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales. Ello, pues en la fracción citada del precepto se hace una remisión expresa al artículo 3o., fracción XV, de la ley citada.

⁵⁸ Artículo 3o., fracción XV, de la Ley General de Salud.



87. La disposición anterior se debe leer de manera sistemática con el título octavo de la Ley General de Salud, relativo a la prevención y control de enfermedades y accidentes; y, en particular, con las disposiciones de su capítulo II, sobre las enfermedades transmisibles.

88. El artículo 134 de la Ley General de Salud establece que la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las enfermedades transmisibles enunciadas en dicho precepto, entre las que se encuentra la influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio, así como las demás que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales.⁵⁹

89. En este capítulo, también se establece que la Secretaría de Salud, en coordinación con las instituciones del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, elaborará programas o campañas temporales o permanentes para el control o erradicación de enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general de la República.⁶⁰

90. El artículo 139 señala que **tratándose de la prevención y control de las enfermedades transmisibles se deberán establecer medidas que deberán observar los particulares, entre las que se encuentra, la aplicación de vacunas**.⁶¹ Esta disposición es compatible con lo dispuesto en el diverso artículo 402,

⁵⁹ "Artículo 134. La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades transmisibles:

"...

"II. Influenza epidémica, otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocócicas y enfermedades causadas por estreptococos;

"...

"XIV. Las demás que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶⁰ Artículo 135 de la Ley General de Salud.

⁶¹ "Artículo 139. Las medidas que se requieran para la prevención y el control de las enfermedades que enumera el artículo 134 de esta ley, deberán ser observadas por los particulares. El ejercicio de esta acción comprenderá una o más de las siguientes medidas, según el caso de que se trate:



en el cual **se contemplan como medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente para proteger la salud de la población, dentro de las cuales se encuentra la vacunación de personas**, en términos del artículo 404, fracción IV, de la Ley General de Salud.

91. En cuanto a **la competencia para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, dentro de las cuales se encuentra la vacunación de personas**, ésta **se establece a favor de la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias**, de acuerdo con el artículo 403 de la ley. Además, el referido precepto señala que **la participación de los Municipios estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.**

92. En esta misma línea, el artículo 141 de la ley señala que **la Secretaría de Salud deberá coordinar sus actividades con otras dependencias y entidades públicas, así como con los gobiernos de las entidades federativas, para entre otras, llevar a cabo la prevención y control de las enfermedades transmisibles.**⁶²

93. El artículo 147 de la Ley General de Salud precisa que, en el caso de que una enfermedad transmisible adquiriera características epidémicas graves a juicio de la Secretaría de Salud, las autoridades civiles, militares y particulares están obligadas a colaborar con las autoridades sanitarias en la lucha

I. La confirmación de la enfermedad por los medios clínicos disponibles; II. El aislamiento, por el tiempo estrictamente necesario, de los enfermos, de los sospechosos de padecer la enfermedad y de los portadores de gérmenes de la misma, así como la limitación de sus actividades cuando así se amerite por razones epidemiológicas; III. La observación, en el grado que se requiera, de los contactos humanos y animales; IV. La aplicación de sueros, vacunas y otros recursos preventivos y terapéuticos; V. La descontaminación microbiana o parasitaria, desinfección y desinsectación de zonas, habitaciones, ropas, utensilios y otros objetos expuestos a la contaminación; VI. La destrucción o control de vectores y reservorios y de fuentes de infección naturales o artificiales, cuando representen peligro para la salud; VII. La inspección de pasajeros que puedan ser portadores de gérmenes, así como la de equipajes, medios de transporte, mercancías y otros objetos que puedan ser fuentes o vehículos de agentes patógenos, y VIII. Las demás que determine esta ley, sus reglamentos y la Secretaría de Salud."

⁶² Artículo 141 de la Ley General de Salud.



contra la enfermedad de que se trate.⁶³ Y, de una manera congruente con el resto del ordenamiento, establece que la Secretaría de Salud puede emitir NOMs para el control de personas que se dediquen a trabajos o actividades mediante los que se pueda propagar alguna de las enfermedades transmisibles.⁶⁴ De hecho, esta disposición es una concreción de la regla prevista en el artículo 133 de la misma ley.⁶⁵ Lo anterior, pues dicha disposición faculta a la Secretaría de Salud para dictar NOMs relativas a la prevención y control de enfermedades, de manera general.

94. A título ilustrativo, la competencia de las entidades federativas para regular la prevención y control de enfermedades transmisibles fue recientemente estudiada por la Segunda Sala del Alto Tribunal. En las controversias constitucionales 72/2020 y 96/2020,⁶⁶ se retomó el artículo 13 de la Ley General de Salud y se subrayó que corresponde a las entidades federativas la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de ciertos servicios de salubridad general, que comprenden los relativos a la **prevención y el control de enfermedades transmisibles**.⁶⁷ Posteriormente, con base en el artículo 134 de la misma ley, se reiteró la competencia de las entidades federativas para intervenir en su prevención y control.⁶⁸

95. De los asuntos citados, destaca que se consideró que "el Congreso de la Unión otorgó facultades a las entidades federativas para que, en el ámbito de su competencia, puedan adoptar medidas que tengan como finalidad organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general,

⁶³ **Artículo 147.** En los lugares del territorio nacional en que cualquier enfermedad transmisible adquiriera características epidémicas graves, a juicio de la Secretaría de Salud, así como en los lugares colindantes expuestos a la propagación, las autoridades civiles, militares y los particulares estarán obligados a colaborar con las autoridades sanitarias en la lucha contra dicha enfermedad."

⁶⁴ Artículo 145 de la Ley General de Salud. La congruencia aludida deriva de lo previsto en el artículo 13, apartado A, fracción I de la Ley General de Salud.

⁶⁵ Que es parte del título octavo, capítulo I, de la Ley General de Salud.

⁶⁶ Resueltas en sesión de veinte de enero de dos mil veintiuno. Cabe precisar que, en aquellos precedentes, se analizaron decretos emitidos por el Titular del Poder Ejecutivo Local, para ordenar acciones, en el ámbito gubernamental, para el combate y control del COVID-19.

⁶⁷ Controversia constitucional 72/2020, párr. 55; controversia constitucional 96/2020, párr. 53.

⁶⁸ *Ibíd.* párr. 55.



llevar a cabo programas y acciones que en esa materia les competen y, de manera concreta, para la vigilancia epidemiológica, así como de prevención y control de enfermedades transmisibles".⁶⁹

96. Así, en materia de prevención y control de enfermedades transmisibles, dentro de las cuales se encuentra como medida de seguridad la vacunación, existe un sistema de distribución competencial en el que participan tanto la Federación como las entidades federativas.

97. Lo anterior, se refuerza con lo previsto en el capítulo II BIS "Vacunación" de la Ley General de Salud, el cual, si bien se refiere al Programa de Vacunación Universal, mismo que no contempla la vacuna contra la COVID-19, lo cierto es que reconoce el derecho a recibir de manera universal y gratuita en cualquiera de las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, del Sistema Nacional de Salud, las vacunas contenidas en dicho programa.⁷⁰

98. Además, se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, que forman parte del Sistema Nacional de Salud, deberán instrumentar mecanismos necesarios para garantizar la vacunación de las personas que forman parte de los grupos de población cautiva.⁷¹

99. Por otra parte se reconoce que las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que constituyen el Sistema Nacional de Salud, en el ámbito de sus respectivas competencias, y de acuerdo con los lineamientos que al respecto establezca la Secretaría de Salud, deberán llevar a cabo campañas de comunicación permanentes, con el fin de informar a la población en general sobre los beneficios de las vacunas y el riesgo que representa tanto para la persona, como para la comunidad la falta de inmunización oportuna.⁷²

⁶⁹ *Ibíd.* párr. 58.

⁷⁰ Artículo 157 Bis 1 de la Ley General de Salud.

⁷¹ Artículo 157 Bis 2 de la Ley General de Salud.

⁷² Artículo 157 Bis 3 de la Ley General de Salud.



100. En particular, se reconoce la competencia de la Secretaría de Salud para:

I. Definir, con la opinión del Consejo Nacional de Vacunación, los criterios y procedimientos para lograr el control, la eliminación o la erradicación de enfermedades prevenibles por vacunación.

II. Emitir Normas Oficiales Mexicanas relativas a la prestación de los servicios de vacunación, aplicación, manejo y conservación de las vacunas que se apliquen en territorio nacional;

III. Dirigir el Programa de Vacunación Universal y coordinar las campañas y operativos de vacunación, tanto ordinarios como extraordinarios;

IV. Implementar y coordinar el sistema de información en materia de vacunación y definir los lineamientos para su operación;

V. Vigilar y evaluar las actividades de vacunación en todo el territorio nacional y aplicar las medidas necesarias para su adecuado desarrollo, y

VI. Las demás que le señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.⁷³

101. En el referido capítulo se reconoce que las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, deberán participar con recursos humanos, materiales y financieros suficientes para la atención de los operativos y campañas de vacunación, tanto ordinarias como extraordinarias, cuando alguna de las autoridades sanitarias del país así lo requiera.⁷⁴

102. Además, se reconoce que todas las vacunas e insumos para su aplicación en seres humanos, que se utilicen en el país deberán ser de la mayor calidad disponible y cumplir con los requisitos sanitarios necesarios establecidos en la ley

⁷³ Artículo 157 Bis 4 de la Ley General de Salud.

⁷⁴ Artículo 157 Bis 6 de la Ley General de Salud.



y las demás disposiciones jurídicas aplicables, a efecto de salvaguardar la seguridad en la administración de las vacunas. Del mismo modo, se reconoce el carácter prioritario de los procedimientos para la autorización del registro, importación y liberación de vacunas en razón de su importancia para la salud pública y la seguridad nacional, los que en casos de emergencia, se atenderán de manera inmediata.⁷⁵

103. En este contexto se advierte que las entidades federativas tienen competencia para organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud que se relacionen con enfermedades transmisibles. Como ha reconocido este Alto Tribunal –en particular en la acción de inconstitucionalidad 119/2008–, la referencia a estos aspectos administrativos implica una potestad legislativa, con el fin de respetar el mandato de concurrencia constitucional y para poder otorgar a las autoridades sanitarias locales un marco referencial de actuación.⁷⁶

104. Por tanto, la Federación como las entidades federativas pueden realizar actividades relacionadas con la prevención y control de las enfermedades transmisibles, así como vigilancia epidemiológica. Así, existen obligaciones de actuación coordinada entre ambos órdenes de gobierno, que se desprenden por la prescripción de llevar a cabo de manera conjunta los programas de control y erradicación, así como las actividades de investigación.

105. Finalmente, hay aspectos de la materia de prevención y control de enfermedades transmisibles que son exclusivos de la Federación, como la facultad de emitir NOMs y decidir cuándo una enfermedad transmisible ha adquirido características epidémicas graves.

VII.2.3 Distribución competencial sobre la atención de emergencias sanitarias.

106. Ahora bien, la Constitución Federal también confiere ciertas facultades administrativas excepcionales para atender situaciones extraordinarias que afecten

⁷⁵ Artículo 157 Bis 11 de la Ley General de Salud.

⁷⁶ Acción de inconstitucionalidad 119/2008, págs. 46-47.



la salubridad de la Nación, y dispone la existencia de un órgano administrativo especializado en salubridad general.

107. Específicamente, en el artículo 73, fracción XVI, base 1a. constitucional, se prevé la existencia de un Consejo de Salubridad General que depende directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría, y cuyas disposiciones serán obligatorias en el país. A su vez, en el artículo 73, fracción XVI, base 2a., se señala que, en el caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas, la Secretaría de Salud tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas posteriormente por el presidente de la República.⁷⁷ Finalmente, la base 3a., del mismo precepto, dispone que la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por todas las autoridades del país. Estas bases forman parte del texto original de la Constitución de 1917, y de las tres enunciadas previamente, solo la 2a. ha sido reformada para actualizar la denominación de la Secretaría a que se refiere.⁷⁸

108. Los preceptos anteriores también se reglamentan en la Ley General de Salud. El ordenamiento cataloga al Consejo de Salubridad General como una de las autoridades sanitarias.⁷⁹ También enuncia su estructura orgánica básica y algunas de sus competencias, entre las que resalta el adicionar las

⁷⁷ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República. 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."

⁷⁸ Decreto por el que se reforman los artículos 29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de agosto de dos mil siete.

⁷⁹ Artículo 4, fracción II, de la Ley General de Salud.



listas de enfermedades transmisibles prioritarias (artículo 17, fracción II, de la Ley General de Salud).⁸⁰ En suma, la legislación general prevé una regulación mínima de dicho Consejo y le delega la definición de su organización y funcionamiento (artículo 16 de la Ley General de Salud).

109. A su vez, de su regulación interna, destaca que el Consejo ha determinado que le corresponde aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria en los casos de enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional, por iniciativa propia o a solicitud por escrito de instituciones nacionales especializadas en la enfermedad, que sean acreditadas por el consejo, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria.⁸¹

⁸⁰ **Artículo 15.** El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del presidente de la República en los términos del artículo 73, fracción XVI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Está integrado por un presidente que será el secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine. Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos, a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias."

Artículo 17. Compete al Consejo de Salubridad General: I. Dictar medidas contra el alcoholismo, venta y producción de sustancias tóxicas, así como las que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud, las que serán revisadas después por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan; II. Adicionar las listas de establecimientos destinados al proceso de medicamentos y las de enfermedades transmisibles prioritarias y no transmisibles más frecuentes, así como las de fuentes de radiaciones ionizantes y de naturaleza análoga; III. Opinar sobre programas y proyectos de investigación científica y de formación de recursos humanos para la salud; IV. Opinar sobre el establecimiento de nuevos estudios profesionales, técnicos, auxiliares y especialidades que requiera el desarrollo nacional en materia de salud; V. Elaborar el Compendio Nacional de Insumos para la Salud; VI. Participar, en el ámbito de su competencia, en la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud; VII. Rendir opiniones y formular sugerencias al Ejecutivo Federal tendientes al mejoramiento de la eficiencia del Sistema Nacional de Salud y al mejor cumplimiento del programa sectorial de salud. VII bis. Proponer a las autoridades sanitarias el otorgamiento de reconocimientos y estímulos para las instituciones y personas que se distingan por sus méritos a favor de la salud, y VIII. Analizar las disposiciones legales en materia de salud y formular propuestas de reformas o adiciones a las mismas, y IX. Las demás que le correspondan conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

⁸¹ Artículo 9, fracción XVII, del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.



110. Por otro lado, **la Ley General de Salud denomina acción extraordinaria en materia de salubridad general** a la facultad prevista en el artículo 73, fracción XVI, base 2a., de la Constitución Federal. En su artículo 13, apartado A, fracción V, se señala que es una atribución que corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Salud. Se precisa que dicha acción se ejercerá para "prevenir y combatir daños a la salud", ocasionados por, entre otras, epidemias de carácter grave y peligro de invasión de enfermedades transmisibles.⁸² Además, se prevé que es facultad del Ejecutivo Federal establecer mediante decreto las regiones amenazadas y fijar la temporalidad del ejercicio de esta acción.⁸³ Por último, se señala que cuando la Secretaría de Salud ejerza esta acción, deberá integrar, capacitar y actualizar permanentemente brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad.⁸⁴

111. En esta circunstancia, algunas de las facultades que se le atribuyen comprenden **encomendar a las autoridades de diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) el desempeño de las actividades que estime necesarias** (artículo 184, fracción I). Aunado a ello, la Ley General de Salud habilita a la Secretaría de Salud para determinar sus propias atribuciones con el fin de hacer frente a las emergencias (artículo 184, fracción V).

112. Así, la atención de emergencias sanitarias corresponde tanto al Consejo de Salubridad General como a la Federación, a través de la Secretaría de

⁸² **Artículo 181.** En caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el presidente de la República."

⁸³ Artículo 183, primer párrafo, de la Ley General de Salud.

⁸⁴ **Artículo 184.** La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud, la que deberá integrar y mantener permanentemente capacitadas y actualizadas brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán las atribuciones siguientes: I. Encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares; II. Dictar medidas sanitarias relacionadas con reuniones de personas, entrada y salida de ellas en las poblaciones y con los regímenes higiénicos especiales que deban implantarse, según el caso; III. Regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, así como disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del Estado y de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos éstos últimos; IV. Utilizar libre y prioritariamente los servicios telefónicos, telegráficos y de correos, así como las transmisiones de radio y televisión, y V. Las demás que determine la propia Secretaría."



Salud, con la finalidad de lograr una acción uniforme para hacer frente a dicha situación, que no se vea afectada por factores externos ni contingentes. Por ello, si bien las entidades federativas se encuentran sujetas a las disposiciones de observancia obligatoria, medidas y normatividad técnica que emitan el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud de acuerdo a las facultades constitucionales antes descritas, lo cierto es que en ejercicio de sus atribuciones en materia de prevención y control de enfermedades transmisibles, y en particular de la vacunación a personas como medida de seguridad en esta materia, también están facultadas para implementar medidas para hacer frente a tales circunstancias extraordinarias en el ámbito local, siempre y cuando no contradigan estas disposiciones del Consejo de Salubridad General o de la Ley General de Salud.

VII.3 Análisis del acuerdo impugnado

113. Atendiendo a este contexto normativo y a los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación antes relatados, procede examinar el contenido del acuerdo impugnado, el cual establece lo siguiente:

"Artículo primero. El presente acuerdo tiene por objeto establecer como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México."

"Artículo segundo. Los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, deberán realizar ante la Secretaría de Salud Federal lo siguiente:

"I. Presentar los contratos que suscriban con las farmacéuticas autorizadas en México, para la adquisición de vacunas contra el virus SARS-CoV-2;

"II. Informar la cantidad de dosis de vacunas adquiridas contra el virus SARS-CoV-2 y las aplicadas a la población en general, con información desagregada



gada conforme a la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México;

"**III.** Respetar el calendario, así como la prioridad por grupos de personas, establecidos en la citada Política Nacional de Vacunación, para evitar duplicidad;

"**IV.** Instrumentar las medidas de prevención y control pertinentes conforme a los criterios que emita la Secretaría de Salud Federal, y

"**V.** Garantizar, en el ámbito de su competencia, la trazabilidad del proceso de vacunación a su cargo, e informar a la Secretaría de Salud Federal sobre su seguimiento, con la periodicidad que la propia dependencia establezca."

"**Artículo tercero.** Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias y, en general, a los integrantes del Sistema Nacional de Salud, que efectúen con sus recursos la adquisición de vacunas contra el virus SARS-CoV-2, supervisar que los planes de vacunación que al efecto establezcan, sean congruentes con la Política Nacional de Vacunación, para garantizar la aplicación adecuada y oportuna de las vacunas a la población, para la mitigación de la enfermedad COVID-19."⁸⁵

114. El acuerdo impugnado tiene por objeto establecer como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención del COVID-19 en México.

115. En él se establece que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, deberán realizar ante la Secretaría de Salud Federal lo siguiente:

⁸⁵ El cual se encuentra visible en la página 18 de la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de enero de dos mil veintiuno, número de edición del mes 20.



i) Presentar los contratos que suscriban con las farmacéuticas autorizadas en México, para la adquisición de vacunas contra el virus SARS-CoV-2;

ii) Informar la cantidad de dosis de vacunas adquiridas contra el virus SARS-CoV-2 y las aplicadas a la población en general, con información desagregada conforme a la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México;

iii) Respetar el calendario, así como la prioridad por grupos de personas, establecidos en la citada Política Nacional de Vacunación, para evitar duplicidad;

iv) Instrumentar las medidas de prevención y control pertinentes conforme a los criterios que emita la Secretaría de Salud Federal, y

v) Garantizar, en el ámbito de su competencia, la trazabilidad del proceso de vacunación a su cargo, e informar a la Secretaría de Salud Federal sobre su seguimiento, con la periodicidad que la propia dependencia establezca.

116. Asimismo, señala que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias y, en general, a los integrantes del Sistema Nacional de Salud, que efectúen con sus recursos la adquisición de vacunas contra el virus SARS-CoV-2, supervisar que los planes de vacunación que al efecto establezcan, sean congruentes con la Política Nacional de Vacunación, para garantizar la aplicación adecuada y oportuna de las vacunas a la población, para la mitigación de la enfermedad COVID-19.

117. El Municipio actor afirma que este acuerdo vulnera el derecho a la protección de la salud de sus habitantes, así como sus facultades en materia de prestación del servicio de salud pública, además de que lo priva de su facultad de celebrar acuerdos de coordinación que le faciliten llevar a cabo este servicio, por no incluirlo para poder coadyuvar con el Gobierno Federal y otras entidades federativas en la implementación de la Política Nacional de Vacunación para la prevención y mitigación de la COVID-19. Asimismo, sostiene que dicho acuerdo vulnera su facultad reglamentaria y la posibilidad de asociarse con otros entes para la prestación del servicio público de salud.



118. Esta Primera Sala estima que los planteamientos del Municipio actor son **infundados**.

119. En efecto, el acuerdo combatido no resulta violatorio del derecho a la salud reconocido en el artículo 4o. constitucional, pues se emitió tomando en consideración el derecho humano que toda persona tiene a la protección de la salud al establecer que, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables.

120. Además, se consideró la distribución de competencias establecida en la Ley General de Salud, en particular, se reconoció que corresponde a la Secretaría de Salud promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia, y que dicha dependencia y los citados gobiernos locales, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben realizar actividades de prevención y control de enfermedades transmisibles, como la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).⁸⁶

121. Es decir, el propio acuerdo impugnado se emitió para maximizar el derecho a la protección de la salud en el contexto apuntado, pues se establece que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, pueden coadyuvar con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación y los faculta para instrumentar las medidas de prevención y control pertinentes conforme a los criterios que emita dicha Secretaría; así como para presentar ante la misma los contratos que suscriban con las farmacéuticas autorizadas en México, para la adquisición de vacunas contra el virus SARS-CoV-2.

122. Ahora bien, del artículo 115 de la Constitución Federal⁸⁷ no se advierte una facultad o atribución directa en materia de salud otorgada al Municipio, y si

⁸⁶ Lo que se encuentra previsto en el considerando del acuerdo impugnado.

⁸⁷ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:



bien el inciso i) de la fracción III establece que los Municipios tendrán a su cargo las demás funciones y servicios públicos que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de éstos, así como su capacidad administrativa y financiera, es evidente que para poder considerar que un Municipio tiene a su cargo alguna otra función o servicio público adicional a las que se enlistan en dicha fracción en los incisos a) al h), es necesario que la Legislatura expresamente así lo haya determinado atendiendo a sus condiciones territoriales y socio-económicas propias.

123. Como se advierte, del artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal no se desprende que la competencia municipal en materia de prestación de servicios de salud sea originaria, como sucede con los servicios públicos que se especifican en las restantes fracciones de dicho precepto; y en específico, el carácter originario, no es predicable de lo dispuesto en el inciso i) de la fracción III de este artículo, ya que este inciso dispone que los Municipios tendrán

"...

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

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

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

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

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

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

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

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



las funciones y servicios que determinen las Legislaturas Locales según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. De lo que se obtiene que la prestación de este tipo de servicios mantiene la característica delegada por parte del Estado y no se convierte en una competencia originaria del Municipio.

124. De ahí que, esta Sala estime que no le asiste la razón al Municipio actor, pues éste no tiene competencia conferida de manera directa para prestar servicios de salud.

125. Por otra parte, como ya quedó precisado, **en materia de salubridad general** (dentro de las que se encuentra la prevención y control de enfermedades transmisibles y respecto de la cual se dispone como una medida de seguridad la vacunación), **existe un sistema de distribución competencial en el que participan tanto la Federación como las entidades federativas.**

126. En dicha materia, si bien las entidades federativas se encuentran sujetas a las disposiciones de observancia obligatoria, medidas y normatividad técnica que emitan el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, lo cierto es que, en ejercicio de sus atribuciones, están facultadas para implementar medidas adicionales para hacer frente a tales circunstancias extraordinarias en el ámbito local.

127. Así, en términos del artículo 13, apartado B, de la Ley General de Salud, corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general, dentro de los cuales se encuentran la prevención y control de enfermedades transmisibles, una de cuyas medidas es la vacunación de personas.

128. No obstante, de lo anterior no se puede deducir que exista alguna prohibición para que las entidades federativas, a través de sus Legislaturas Locales o de sus gobiernos, permitan que los Municipios actúen en dicha materia, dentro de sus jurisdicciones y en función de las atribuciones que les sean otorgadas.



129. En estas condiciones, **en torno a la materia de salubridad general, depende de las entidades federativas la posibilidad de que los Municipios puedan intervenir**, intervención que se regirá por lo dispuesto en su marco jurídico estatal.

130. Con base en lo anterior, se colige que **la Ley General de Salud establece una relación con el ámbito local a través de la coordinación federal del Sistema Nacional de Salud con la participación de las entidades federativas**, en los términos de los acuerdos de coordinación celebrados. Así, las entidades deberán planear, organizar y desarrollar sus sistemas estatales de salud, procurando la descentralización a los Municipios **y su participación programática en el Sistema Nacional de Salud a través de convenios específicos.**⁸⁸

131. Bajo estas premisas, es indispensable acudir a la regulación estatal respectiva para determinar los términos de la participación de los Municipios en la prestación de los servicios de salud.⁸⁹

132. En el caso, el Código Administrativo del Estado de México configura la normativa que regula la materia de salud en dicha entidad federativa, la cual, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

- Los Municipios son autoridades sanitarias estatales.⁹⁰
- **La Secretaría de Salud estatal tiene como una de sus atribuciones, impulsar la desconcentración y descentralización a los Municipios de los servicios de salud, en los términos de los convenios que al efecto se suscriban.**⁹¹

⁸⁸ Controversias constitucionales 62/2009, páginas 60 a 63; y 104/2009, páginas 64 a 68.

⁸⁹ Respecto de lo cual también se hizo pronunciamiento en la controversia constitucional 269/2017, fallada por esta Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión pública de veinte de febrero de dos mil diecinueve por mayoría de cuatro votos.

⁹⁰ **"Artículo 2.3.** Son autoridades en materia de salud la Secretaría de Salud, el Instituto de Salud del Estado de México y los Municipios, en su caso. Es autoridad en materia de impacto sanitario la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de México."

⁹¹ **"Artículo 2.4.** La Secretaría de Salud del Estado de México, ejercerá las atribuciones que en materia de salud le correspondan al titular del Ejecutivo Estatal de acuerdo a la Ley General de Salud, el presente código, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.



- El Sistema Estatal de Salud estará constituido por las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, y las personas físicas y morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud.⁹²

- El Sistema Estatal de Salud tiene como uno de sus objetivos proporcionar servicios de salud a la población del Estado y mejorar la calidad de éstos atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios del Estado y a los factores que condicionen o causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas.⁹³

- **Son atribuciones de las autoridades municipales celebrar convenios y acuerdos de coordinación en las materias reguladas en el Código referido (como la de salud) y que el Ejecutivo Estatal podrá celebrar estos convenios con los Municipios a fin de coordinar las actividades en las respectivas**

"Asimismo, en materia de salubridad general compete a la Secretaría de Salud, ejercer conforme a lo dispuesto en este libro, las atribuciones correspondientes en materia de salubridad local.

"En el ejercicio de las atribuciones anteriores, cuando la Ley General de Salud haga referencia a las atribuciones competencia de la Federación a favor de autoridades sanitarias, se ejercerá por conducto de la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de México COPRISEM, organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Salud del Estado de México.

"El ejercicio de la regulación, control y fomento sanitarios, con funciones de autoridad en materia de salubridad local, las ejercerá la Secretaría de Salud por conducto de la COPRISEM."

"Artículo 2.22. La coordinación del Sistema Estatal de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, quien tendrá las atribuciones siguientes:

" ...

"III. Impulsar, en los términos de los convenios que al efecto se suscriban, la desconcentración y descentralización a los Municipios de los servicios de salud."

⁹² **"Artículo 2.20.** El Sistema Estatal de Salud está constituido por las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, y las personas físicas y morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud en la entidad.

"Los colegios, asociaciones y organizaciones de profesionales, técnicos y auxiliares de la salud participarán en el Sistema Estatal de Salud como instancias éticas del ejercicio de las profesiones y promotoras de la superación permanente de sus miembros, así como consultoras de las autoridades de salud."

⁹³ **"Artículo 2.21.** El Sistema Estatal de Salud tiene los objetivos siguientes:

"I. Proporcionar servicios de salud a toda la población del Estado y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los requerimientos sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas."



materias. Además, se prevé que estos convenios y acuerdos se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.⁹⁴

133. Tal como se advierte, la legislación local configura un Sistema Estatal de Salud con la participación tanto de las autoridades locales como municipales a las cuales se les considera como autoridades sanitarias estatales, correspondiendo a todas ellas proporcionar servicios de salud a toda la población del Estado de México a fin de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

134. Por tanto, **los Municipios del Estado de México tienen a cargo una competencia operativa consistente en asumir la prestación de servicios de salud mediante convenio o acuerdo y, en ese sentido, coordinarse con el Gobierno del Estado para la satisfacción de este derecho humano**, lo que es congruente con lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional en el que se sostiene que: "[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisi-

⁹⁴ **"Artículo 1.4.** La aplicación de este código corresponde al gobernador del Estado y a los Ayuntamientos de los Municipios de la entidad, en sus respectivas competencias, quienes actuarán directamente o a través de sus dependencias y organismos auxiliares, en los términos de este ordenamiento, las leyes orgánicas de la administración pública del Estado de México y municipal del Estado de México y los reglamentos correspondientes."

"Artículo 1.5. Son atribuciones de las autoridades estatales y municipales a que se refiere este Código, en las materias que les corresponde aplicar:

"...

"VIII. (sic) Celebrar convenios y acuerdos de coordinación."

"Artículo 1.38. Los convenios de coordinación en las materias de este código que celebre el ejecutivo del Estado con las autoridades federales, otras entidades federativas o Municipios, podrán tener por objeto:

"I. Asumir funciones a cargo de la Federación o de los Municipios. Estos convenios deberán publicarse en la Gaceta del gobierno;

"II. Coordinar las actividades en las materias que regula este código a fin de cumplir eficientemente las atribuciones de cada autoridad.

"Los acuerdos de coordinación que celebren las autoridades estatales entre sí, tendrán por objeto lo previsto en la fracción II anterior.

"Los convenios de asunción de funciones y de coordinación que celebren los Municipios se sujetarán a lo dispuesto en la ley orgánica municipal.

"Tratándose de convenios de asunción de funciones, el Ejecutivo y los Ayuntamientos deberán informar a la Legislatura, en un plazo de seis meses, sobre los resultados obtenidos."



bilidad y progresividad", de tal manera que "el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

135. Cabe precisar que, si bien el Código Administrativo del Estado de México reconoce como autoridades en materia de salud a su Secretaría de Salud local, al Instituto de Salud del Estado de México y los Municipios, en su caso, en materia de salubridad general compete a la Secretaría de Salud estatal, ejercer las atribuciones correspondientes en materia de salubridad local. Además, de conformidad con el artículo 2.16 del Código,⁹⁵ la prevención y control de enfermedades transmisibles es un servicio de salud que presta la entidad federativa referida en materia de salubridad general. En ese sentido, es la Secretaría de Salud del Estado de México la autoridad a la que le corresponde ejercer atribuciones en materia de salubridad. Sin que se establezca alguna facultad en específico a los Municipios, como sí ocurre en otros aspectos, tales como en materia de prevención y atención de las adicciones.⁹⁶

⁹⁵ **Artículo 2.16.** Los servicios de salud que presta el Estado en materia de salubridad general son:
"...

"XIII. Prevención y control de enfermedades transmisibles, no transmisibles y de accidentes."

⁹⁶ Tal y como se advierte del artículo 2.45 del referido código que establece lo siguiente:

Artículo 2.45. En materia de prevención y atención a las adicciones, los Municipios del Estado de México tendrán las atribuciones siguientes:

"I. Realizar acciones que tiendan a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, en congruencia con los programas nacional y estatal;

"II. Coadyuvar a través de las corporaciones de tránsito, protección y seguridad pública municipales, con las instituciones de seguridad pública estatales, en la identificación de los lugares y sitios de distribución y venta de sustancias psicoactivas, para los efectos legales procedentes;

"III. Denunciar ante la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en el ámbito de sus competencias, respectivamente, sobre la existencia de conductas que pueden constituir delitos contra la salud;

"IV. Establecer programas preventivos de control del uso y abuso de sustancias psicoactivas, en la esfera de sus atribuciones, con elementos médico-científicos;

"IV Bis. Implementar y ejecutar medidas y programas permanentes, de forma aleatoria y sin previo aviso o necesidad de publicidad para combatir el alcoholismo, y cuando así cuenten con elementos médico-científicos, en el ámbito de su competencia, así mismo prevenir accidentes viales y salvaguardar la integridad física y bienes de los conductores, sus familias y de la comunidad en general;

"V. Conformar una red preventiva ciudadana para prevenir el uso y abuso de sustancias psicoactivas;

"VI. Realizar un diagnóstico sobre el estado que guarda el consumo de drogas a nivel municipal;

"VII. Promover la creación de unidades de prevención y tratamiento de las adicciones, en términos de las disposiciones legales correspondientes;



136. En este sentido, de las premisas analizadas previstas en el Código Administrativo del Estado de México se advierte que forzosamente deben existir convenios entre los Municipios y el gobierno de la entidad federativa referida, a través de la Secretaría Estatal, para que puedan prestarse los servicios que la Ley General de Salud contempla para el Sistema Nacional, como competencia de las entidades federativas.

137. Por tanto, como ya dijimos, son infundados los argumentos del Municipio actor en los que señala que con el acuerdo impugnado se le impide celebrar convenios de coordinación, pues como ya quedó acreditado, incluso es forzoso que se celebren para que se puedan prestar los servicios de salud dentro de su jurisdicción territorial, por lo que se hace evidente que dicho acuerdo no prohíbe la posibilidad de celebrar convenios para que participen los Municipios, lo que resulta acorde con lo previsto en el artículo 2.22, fracción III,⁹⁷ del Código de referencia que señala que la Secretaría de Salud local tendrá a su cargo coordinar el Sistema Estatal de Salud y para ello podrá impulsar, en los términos de los

"VIII. Crear y actualizar permanentemente el padrón municipal de instituciones y organismos públicos, privados y del sector social que realicen actividades de prevención, atención y reinserción social en materia de adicciones;

"IX. Promover la formación y capacitación de recursos humanos de las instituciones y organismos públicos y del sector social especializados para la prevención y atención de las adicciones;

"X. Realizar periódicamente las visitas de inspección que permitan vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y atención de las adicciones por parte de quienes brinden los servicios especializados en la materia;

"XI. Promover el apoyo para la formación y capacitación de los recursos humanos, el financiamiento para la operación y funcionamiento, la atención médica general de las personas que se atiendan por parte de las Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, organismos públicos y sociales estatales, nacionales e internacionales y los particulares, atendiendo las disposiciones legales respectivas."

"Artículo 2.46. La Secretaría de Salud, por conducto del Instituto Mexiquense contra las Adicciones, implementará acciones conjuntas con los Ayuntamientos para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de personas que sufren problemas de adicciones."

⁹⁷ **"Artículo 2.22.** La coordinación del Sistema Estatal de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, quien tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal;

"II. Apoyar la coordinación de los programas y servicios de salud de toda dependencia o entidad pública federal, en los términos de la legislación aplicable y de los acuerdos de coordinación que en su caso se celebren;

"III. Impulsar, en los términos de los convenios que al efecto se suscriban, la desconcentración y descentralización a los Municipios de los servicios de salud."



convenios que al efecto se suscriban, la desconcentración y descentralización a los Municipios de los servicios de salud.

138. De ahí que, si por virtud del acuerdo impugnado se faculta a los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias y, en general, a los integrantes del Sistema Nacional de Salud, a que efectúen con sus recursos la adquisición de vacunas contra el virus SARS-CoV-2, así como supervisar que los planes de vacunación que al efecto establezcan sean congruentes con la Política Nacional de Vacunación para garantizar la aplicación adecuada y oportuna de las vacunas a la población, con la finalidad de mitigar el contagio de la enfermedad COVID-19, ello no impide que los Municipios puedan celebrar y proponer convenios y demás instrumentos jurídicos de coordinación y colaboración para llevar a cabo la adquisición de vacunas.

139. En este contexto, es relevante reiterar que en términos del artículo 403 de la Ley General de Salud son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, dentro de las cuales se encuentra la vacunación de personas, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, el segundo párrafo del referido artículo establece la participación de los Municipios, la cual estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.

140. En otro aspecto, el Municipio promovente señala que el acuerdo impugnado vulnera lo previsto en el artículo 115, fracción II, constitucional, por lo que hace a su facultad reglamentaria, así como las facultades otorgadas para manejar su patrimonio conforme a la ley y para organizar la administración pública municipal y regular los servicios públicos de su competencia, como lo es, el de prestar el servicio de salud pública. Dicho argumento es infundado, en primer término, porque como ya quedó acreditado, no tiene competencia conferida de manera directa para prestar este servicio.

141. Por otro lado, se considera que este argumento es inexacto. Para explicar lo anterior, se estima necesario precisar que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 14/2001,⁹⁸ determinó que las leyes expedidas por las autoridades estatales pueden clasificarse de la siguiente manera:

⁹⁸ Resuelta en sesión pública del siete de julio de dos mil cinco.



a) Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, que son aquellas que, incidiendo en el ámbito del Municipio, son expedidas por la Legislatura Estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación, o bien, 3) que reproducen literal o casi literalmente el Texto Constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.

b) Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, que son aquellas que emite la Legislatura Estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual los Estados pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos, pero sin contradecir el texto de la Constitución Federal.

c) Leyes en materia municipal, que son aquéllas cuya denominación y fuente proviene específicamente de la fracción II del artículo 115 constitucional y cuyo objeto, por disposición expresa de este precepto, está limitado a los siguientes puntos:

1. Las bases generales de administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

2. Los casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

3. Las normas de aplicación general para que el Municipio celebre convenios con otros Municipios o con el Estado sobre la prestación de servicios públicos y administración de contribuciones;

4. El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente,



la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;

5. Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

142. De la clasificación anterior, se advierte que el Municipio tiene un ámbito reglamentario derivado directamente de la Constitución, sin embargo, éste sólo opera en el caso de las denominadas leyes en materia municipal, en consecuencia, en el presente asunto es la Constitución Federal la que en su artículo 4o. reconoce a la materia de salubridad general como una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas y, en ese sentido, faculta en su artículo 73, fracción XVI, al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre esta materia, y es así que éste expidió la Ley General de Salud que distribuye las competencias y reconoce como materia de salubridad general, la de prevención y control de enfermedades transmisibles y la atención de emergencias sanitarias.

143. Por tanto, en el caso concreto, no nos encontramos ante una norma en materia municipal, sino frente a un acuerdo de observancia general que deriva del contenido de la Constitución Federal y de la Ley General de Salud por tanto, no se trata de una cuestión gubernamental en la que el Municipio pueda reglamentar libremente, por lo que toda vez que no estamos ante el supuesto normativo previsto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, el Municipio carece de la facultad de dictar reglamentos de fuente constitucional.

144. En ese orden de ideas, contrario a lo afirmado por el Municipio actor, el acuerdo impugnado no resulta violatorio del artículo 115, fracción II, constitucional, pues en materia de vacunación de personas, como medida de seguridad tendente a prevenir y controlar enfermedades transmisibles y en el contexto de la atención de emergencias sanitarias, la propia Ley General de Salud establece la competencia en favor de la Secretaría de Salud Federal y de los gobiernos de las entidades federativas, sin desconocer la participación de los Municipios por virtud de convenios celebrados con las entidades federativas y los ordenamientos locales.

145. En suma, la participación e intervención que les corresponde a los Municipios por cuanto hace a la prevención y control de enfermedades transmi-



sibles (que compone a la salubridad general), entre cuyas medidas de seguridad se encuentra la vacunación de personas, será la que se determine mediante la celebración de convenios de coordinación o colaboración con las respectivas entidades federativas; por tanto, al Municipio actor no se le viola alguna de sus atribuciones conferidas directamente por la Constitución, ni por la Ley General de Salud al delinear y establecer el sistema de distribución de competencias concurrente en materia de salud; pues como ya lo dijimos, serán las entidades federativas las que permitan a los Municipios actuar en esta materia dentro de sus jurisdicciones y en función de las atribuciones que les sean otorgadas por las leyes locales, además de que no se les impide participar en las políticas estatales y nacionales en la materia de que se trata.

VIII. DECISIÓN

146. Por tanto, lo procedente es reconocer la validez del acuerdo impugnado, pues el hecho de que éste no haya incluido al Municipio actor expresamente como ente coadyuvante en la implementación de la Política Nacional de Vacunación para la prevención y mitigación de la COVID-19, no vulnera su esfera competencial, pues no le impide celebrar convenios de coordinación o colaboración con el Gobierno del Estado de México para llevar a cabo dicha vacunación en los términos precisados a lo largo de esta resolución.

147. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto del acto omisivo impugnado precisado en el apartado II de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del acuerdo por el que se establece como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes



del Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación en contra del virus SARS-CoV-2 para la prevención del COVID-19 en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministro presidente en funciones Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466, con número de registro digital: 29425.

La parte conducente de las sentencias relativas a las controversias constitucionales 62/2009, 104/2009 y 54/2009, y a la acción de inconstitucionalidad 119/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XX, Tomo 1, páginas 644 y 739; Novena Época, XXXIII, enero de 2011, página 2717 y XXX, diciembre de 2009, página 850, con números de registro digital: 24665, 24663, 22634 y 21909, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de septiembre de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

